DIE REICHSFINANZREFORM

und die

Probleme der Reform des schweizerischen Bundeshaushalts.

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Doktorwürde
der hohen philosophischen Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

Fritz Hauser
aus Basel.

BASEL
Genossenschafts-Buchdruckerei
1915.

DIE REICHSFINANZREFORM

und die

Probleme der Reform des schweizerischen Bundeshaushalts.

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Doktorwürde
der hohen philosophischen Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

Fritz Hauser
aus Basel.

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

BASEL
Genossenschafts-Buchdruckerei
1915.

Genehmigt von der philologisch-historischen Abteilung der philosophischen Fakultät auf Antrag der Herren Professoren Dr. Jul. Landmann und Dr. Rob. Michels.

Basel, den 23. Februar 1915.

Landmann,
Dekan.

Vorwort.

Deshalb halten wir es für unsere Pflicht, Ihnen zu empfehlen, den Weg der Finanzreform zu beschreiten, über welchen ganz unzweifelhaft derjenige der Sozialreform führen muss. *v. Planta* (Nationalrat) 1912.

Die vorliegende Arbeit, die ein bescheidener Beitrag sein möchte zur Klärung der gegenwärtigen Finanzreform unseres Vaterlandes, wurde zu einer Zeit angefangen, da wohl eine Diskussion über finanzielle Verbesserungen des schweizerischen Staatshaushalts bevorstand, keineswegs aber eine plötzliche Krisis durch einen europäischen Krieg zu erwarten war. Ich habe die Arbeit auf der gleichen Grundlage vollendet, ohne Rücksicht auf die allerdings schweren Erschütterungen unserer Finanzen durch die Kosten der Mobilisation unserer Armee und den gewaltigen Ausfall an Zolleinnahmen. Dieser Standpunkt lässt sich meines Erachtens wohl rechtfertigen. Für den Tagespolitiker ist vielleicht eine wesentliche Korrektur seiner vorherigen Stellung zur Finanzreform des Bundes notwendig geworden; kaum aber für den, der sich schon vorher ernsthaft mit dem Problem beschäftigte. Gerade eine aussergewöhnliche Zeit mit ihren ausserordentlichen Ansprüchen ist ein hervorragender Gradmesser für die innere Solidität der Mittelbeschaffung eines Staatshaushalts. Wenn also heute ein gewisses Versagen bisheriger sicherer Quellen auch den Gleichgültigen zum Aufsehen mahnt, so hat das doch vielleicht neben vielem Ungemach das Gute, dass es den Boden für eine zukünftige Verbesserung der Einnahmen ebnet. Meine Arbeit berührt also bewusst die Frage der Deckung der ausserordentlichen Auslagen durch eine Kriegssteuer und vorübergehende Taxerhöhungen nicht, sondern beschäftigt sich ausschliesslich mit dem ordentlichen Staatshaushalte der hoffentlich friedlichen Zukunft.

Das Problem der Bundesfinanzreform war bereits vor dem Jahre 1914 gestellt. Die heute diskutierten ausserordentlichen

Massnahmen werden es nicht lösen. Sie entheben uns keineswegs der Pflicht grundsätzlicher Erörterung.

Meine Schrift möchte zunächst einmal den Versuch machen, unsere finanzielle Neuorientierung in Vergleich zur deutschen Finanzreform zu stellen, nicht um kritiklos übertragen zu wollen, sondern um zu zeigen, wie anderwärts ganz ähnliche Probleme gelöst oder wenigstens zu lösen versucht wurden. Fussend auf einer kurzen Darstellung der gegenwärtigen Finanzlage des Bundes sollen daran anknüpfend einige der wichtigsten Fragen und Lösungsmöglichkeiten unserer Finanzreform besprochen werden.

Inhaltsverzeichnis.

I. Teil.

Die deutsche Reichsfinanzreform und ihre Probleme.

Seite

1. *Die Entwicklung der Finanzen des Deutschen Reiches bis zur Reform von 1909* 3
2. *Die Reichsfinanzreform des Jahres 1909 und die Weiterentwicklung des deutschen Finanzhaushaltes* 13
3. *Die Hauptprobleme der deutschen Finanzreform:*
   Erstes Kapitel: Die Grenzen direkter und indirekter Besteuerung im Bundesstaat 21
   Zweites Kapitel: Der Gegensatz zwischen direkter und indirekter Besteuerung 32
   Drittes Kapitel: Der Tabak als Steuerobjekt 51

II. Teil.

Die gegenwärtige Finanzlage der Eidgenossenschaft und ihre Reform.

1. *Die Finanzlage des Bundes:*
   Erstes Kapitel: Die Vermögenslage 69
   Zweites Kapitel: Die Einnahmen des Bundes 73
   Drittes Kapitel: Die Ausgaben des Bundes 76
2. *Die Probleme der schweizerischen Finanzreform:*
   Erstes Kapitel: Zum Kapitel der Zollerhöhungen 83
   Zweites Kapitel: Die Frage der Geldkontingente der Kantone und ihr Zusammenhang mit den deutschen Matrikularbeiträgen 91
   Drittes Kapitel: Der Vorschlag einer direkten Bundessteuer . 98
   Viertes Kapitel: Tabakmonopol oder Biersteuer? 113
   Fünftes Kapitel: Eidgenössische Besteuerung der Aktiengesellschaften 127
   Sechstes Kapitel: Die Steuerbelastung der Aktiengesellschaften in Deutschland 131
   Siebtes Kapitel: Die Steuerbelastung der Aktiengesellschaften in der Schweiz 139

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548801_0015

Literaturangaben.

1. Literatur zur deutschen Finanzreform.

Allgemeine Werke:

v. Heckel, M. Finanzwissenschaft. 1907.
v. Eheberg, Th. Finanzwissenschaft. 1911.
Conrad, J. Finanzwissenschaft. 1909.

Ashley, W. J. Das Aufsteigen der arbeitenden Klassen Deutschlands im letzten Vierteljahrhundert. Tübingen. 1906.

Bernstein, E. Die neuen Reichssteuern. 1910.

van der Borght, R. Die Entwicklung der Reichsfinanzen. 1908.

Calwer, R. Das sozialdemokratische Programm. 1914.

Cohn, G. Betrachtungen über die Finanzreform des Reiches und über Verwandtes. (Gesammelte Aufsätze.) 1913.

Diehl, Karl. Zur Frage der Getreidezölle. Jena. 1911.

v. Eheberg, Th. Das Reichsfinanzwesen. Bonn. 1908.

Ehrenberg, R. Die Katheder-Sozialisten und die Reichsfinanzreform. Berlin. 1909.

Gerloff, Wilh. Die Reichsfinanzgesetzgebung von 1913. Berlin. 1914.

Helferich, K. Deutschlands Volkswohlstand 1883—1913. Berlin. 1913.

v. Jagemann, E. Zur Reichsfinanzreform. 1905.

Kaulla, R. Ideale und Vorurteile der deutschen Finanzpolitik. Stuttgart. 1911.

Köppe, Hans. Die Reichsfinanzreform. Leipzig. 1902.
— Am Vorabend der neuen Reichsfinanzreform. 1908.

Laband, P. Direkte Reichssteuern. Berlin. 1908.

Lissner, J. Die Reichsfinanzreform. 1908.

v. Mayr, G. Zur Reichsfinanzreform. Stuttgart. 1902.

v. Poschinger, H. Fürst Bismarck als Volkswirt. Berlin. 1889.
Dazu:
— Aktenstücke zur Wirtschaftspolitik des Fürsten Bismarck. I. Band. Berlin. 1890.

Preuss, H. Reichs- und Landesfinanzen. 1894. (Volkswirtschaftliche Zeitfragen No. 121—122).

Rehm, J. Die Reichsfinanzreform. 1903.

Schmoller, G. Skizze einer Finanzgeschichte von Frankreich, England und Preussen. 1909.

Schwarz, O. Die Finanzsysteme der Grossmächte. 1909.
— Die Steuersysteme des Auslandes. 1908.

Wagner, Ad. Die Reichsfinanznot und die Pflichten des deutschen Volks wie seiner politischen Parteien. Berlin. 1908.

Wolf, J. Die Reichsfinanzreform und ihr Zusammenhang mit Deutschlands Volks- und Weltwirtschaft. Leipzig. 1909.
— Die Steuerreserven in England und Deutschland. Stuttgart. 1914. (Finanzwirtschaftliche Zeitfragen. 13. Heft).

Wuttke, R. Reichsfinanzen — Landesfinanzen. 1909. Vorträge der Gehe-Stiftung.

Zeitschriften:

Annalen des Deutschen Reichs:

Günther, R. Richtlinien einer Finanzreform. Jahrgang 1909.
Hoffmann, U. Zur Reichsfinanzreform. Jahrgang 1908.
Kestner, J. Betrachtungen zur Reichsfinanzreform. Jahrgang 1903.

Köppe, H. Die Aufgaben der Reichsfinanzreform und die ihr drohenden Gefahren vom finanz- und sozialpolitischen Standpunkt aus. Jahrgang 1908.
Katzenstein. Die Reichsfinanzreform. Jahrgang 1906.
Hoffmann, U. Die Reichserbschaftssteuer. Jahrgang 1906.
v. Heckel. Die Reichsfinanzreform. Jahrgang 1908.
Weber, M. Zur Reichsfinanzreform. Jahrgang 1909.

Finanzarchiv:
v. Schanz, G. Ein Wort zur Schuldenwirtschaft des Deutschen Reichs. 25. Jahrgang. I. Band.

Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik:
Cohn, Gust. Die Reichssteuerreform. 32. Band.
Conrad, J. Zur Finanzreform in Deutschland. 36. Band.
Gerloff, W. Beiträge zur Reichsfinanzreform. 37. Band.
Ballod. Der Streit um die finanzielle Belastung des deutschen Volkes. 36. und 37. Band.
v. Heckel. Die Reichsfinanzen und die Reichsfinanzreform. 36. Band.

Deutsche Rundschau:
Sydow. Aufgaben und Wege der Reichsfinanzreform. Jahrgang 1908.

Preussische Jahrbücher:
Schwarz, O. Zur Reichsfinanzreform. 120. Band.
v. Halle. Das Problem der Reichsfinanzreform. 119. Band.

Schmollers Jahrbuch:
Kestner, J. Entwicklungslinien der deutschen Reichsfinanzen. 1908.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (herausgegeben von K. Bücher):
Siebert, A. Ueber die Entwicklung der Reichsfinanzen bis zur Einführung der ersten direkten Reichssteuern. 70. Jahrgang. 1914.

Volkswirtschaftliche Zeitfragen:
Gerloff, W. Matrikularbeiträge und direkte Reichssteuern. Berlin. 1908. Heft 234—235.

2. Literatur zur sozialdemokratischen Steuer- und Zollpolitik.

Ashley, W. J. Das Aufsteigen der arbeitenden Klassen Deutschlands im letzten Vierteljahrhundert. Tübingen 1906.
Bauer, Otto. Die Teuerung, Einführung in die Wirtschaftspolitik der Sozialdemokratie. Wien. 1910.
Bernstein, Ed. Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie. Stuttgart. 1899.
— Die Steuerpolitik der Sozialdemokratie. Berlin. 1914.
Calwer, R. Das sozialdemokratische Programm. Jena. 1914.
— Das kommunistische Manifest und die heutige Sozialdemokratie.
— Arbeitsmarkt und Handelsverträge.
— Die Störungen im deutschen Wirtschaftsleben seit 1900 (Schriften für Sozialpolitik. 108—109).
David, E. Sozialismus und Landwirtschaft. 1903.
Diehl, Karl. Zur Frage der Getreidezölle. Jena. 1911.
Dietzel, Heinr. Das Produzenteninteresse der Arbeiter und die Handelsfreiheit. Jena. 1903.
— Kornzoll und Sozialreform. 1901. (Volkswirtschaftliche Zeitfragen. No. 177—178).
Gerloff, W. Verbrauch und Verbrauchsbelastung kleiner und mittlerer Einkommen. (Conrads Jahrbücher. 90. Band.)
Hildebrand, Gerh. Erschütterung der Industrieherrschaft und des Industriesozialismus.
— Sozialistische Auslandspolitik. Jena. 1913. (Staatsbürgerliche Flugschriften).
Huggler, A. Die Teuerung in der Schweiz.

Kautsky, Karl. Am Tag nach der sozialen Revolution.
— Die Agrarfrage. 1899.
— Bernstein und das sozialdemokratische Programm. Eine Antikritik. Stuttgart. 1899.
Lassalle, F. Die indirekten Steuern und die Lage der arbeitenden Klasse (Verteidigungsrede vor dem kgl. Kammergericht zu Berlin). 1864.
Lindemann, H. Steuern und Gebühren. Berlin 1906.
Marx, K. Rede über den Freihandel in Brüssel 1848. Anhang II zum „Elend der Philosophie".
Marx-Studien von M. Adler, und R. Hilferding. III. Band 1910.
— Hilferding, die Wandlung der Handelspolitik.
Menger, Ant. Neue Staatslehre.
Nossig, J. Revision des Sozialismus.
Pannekoek, A. Die taktischen Differenzen in der Arbeiterbewegung.
Schippel, M. Grundzüge der Handelspolitik. 1902.
— Sozialdemokratisches Reichstagshandbuch. 1902.
— Die wirtschaftlichen Umwälzungen und die Entwicklung der Sozialdemokratie.
Schulz, Arth. Oekonomische und politische Entwicklungstendenzen in Deutschland. München 1906.
Renner, K. Das arbeitende Volk und die Steuern. Wien. 1909.
Weber, Ad. Der Kampf zwischen Kapital und Arbeit. Tübingen. 1910.
Wurm, Em. Die Finanzgeschichte des Deutschen Reichs. Hamburg. 1910.

Zeitschriften.

Die Neue Zeit. Wochenschrift der deutschen Sozialdemokratie. Jahrg. 1900 bis 1914. Artikel von Bernstein, Calwer, Kautsky, Schippel u. a.
Sozialistische Monatshefte. Jahrgang 1900—1914. Artikel von Bernstein, David, Lindemann, A. Schulz, E. Fischer, L. Quessel u. a.

Berichte und Protokolle.

Bericht des Arbeitertags in Bern. 1902. Zolltarif. Referent: Greulich.
Protokoll des deutschen Parteitags in Stuttgart. 1898. Handelspolitik. Referent: M. Schippel.
Protokoll des deutschen Parteitags in Jena. 1913. Steuerfrage. Referent: Em. Wurm.

3. Literatur zur Frage der Tabakbesteuerung.

Bodenheimer, C. Zur Frage einer eidgenössischen Steuer auf Tabak und Branntwein. Bern. 1877.
Challet-Venel, J. Etude préliminaire concernant un impôt fédéral sur le tabac. 1877.
Furrer, A. Volkswirtschaftslexikon der Schweiz. 1891. Artikel: Tabak, Monopole.
Hassinger, H. Der oberbadische Tabakbau und seine wirtschaftliche Bedeutung. 1911. (Diss.)
Handwörterbuch der Staatswissenschaften. (Art. Tabak und Tabakbesteuerung von M. v. Heckel.)
v. Heckel, M. Die Ueberwälzung der Tabaksteuer. (Deutsche Revue, 33. Bd.)
Krückl, S. Das Tabakmonopol in Oesterreich und Frankreich. Wien. 1878.
Lewinstein, G. Der Tabakkonsum in den einzelnen Staaten der Erde.
— Der Tabak als Objekt für Finanzmassregeln. 1892. (Volkswirtschaftliche Zeitfragen. 112. Heft.)
— Die deutsche Tabakindustrie. (Volkswirtschaftliche Zeitfragen. 142. bis 143. Heft.)
Lissner, J. Die deutsche Tabaksteuerfrage. Leipzig. 1907.

v. Mayr, G. Das Deutsche Reich und das Tabakmonopol. Stuttgart. 1878.
— Vergangenheit und Zukunft der deutschen Tabakbesteuerung. 1908. (Zeitschrift für Sozialwissenschaft.)
Mährlen, J. Die Besteuerung des Tabaks im Zollverein. Stuttgart. 1868.
Milliet, E. W. Die Beschaffung der Hilfsmittel zur Durchführung der Kranken- und Unfallversicherung, insbesondere durch Besteuerung des Tabaks. (Schweiz. Zeitschrift für Gemeinnützigkeit. 1899.)
— Zur Frage der eidgenössischen Tabakbesteuerung. (Zeitschrift für Schweiz. Statistik. Jahrg. 1915. 1. Heft.)
Milliet-Frey. Gutachten betreffend den mutmasslichen Ertrag eines Tabakmonopols. März 1895 und November 1914.
Mohl, M. Zur deutschen Finanzlage.
Naef, E. Ein eidgenössisches Tabakmonopol. (Diss. 1903.)
Pflüger, P. Krankenpflege und Tabakmonopol. (Schweiz. Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik. 1894.)
Pierstorff, R. Aeltere und neuere Literatur zur Frage der Tabakbesteuerung. (Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik. 30.—33. Band.)
Reichesberg, N. Handwörterbuch der schweiz. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung. (Artikel: Tabak. E. Naef.)
Schleiden, M. Zur Frage der Besteuerung des Tabaks. (Annalen des deutschen Reichs. 1878.)
Steinbach, E. Der Staat und die modernen Privatmonopole. Wien. 1903.
Wagner, L. Tabak. Weimar. 1888.
Wickelt, J. Studien über das österreichische Tabakmonopol. (Finanzarchiv 14. Jahrgang.)

4. Literatur zur schweizerischen Finanzreform.

a) Amtliches Material:

Budgets und Staatsrechnungen des Bundes. 1898—1914.
Botschaft des Bundesrates über die schweizerischen Finanzen. 26. Mai 1899.
Bericht des Bundesrates über die Finanzlage. Juni 1907.
Schweizerisches Bundesblatt. 1898—1914.
Statistisches Jahrbuch der Schweiz (herausgegeben vom Eidgenössischen statistischen Bureau). 1900—1913.
Steiger, J. Studie über die Frage der Erschliessung neuer Einnahmequellen für den Bund. (Im Auftrag des eidgenössischen Finanzdepartements.) Bern. 1913.
Steuergesetze der Kantone Basel-Stadt, Baselland, Glarus, Genf, Nidwalden, Aargau, Zürich, Solothurn, St. Gallen.
Milliet-Frey. Gutachten über das eidgenössische Tabakmonopol. Nov. 1914.
Stenographisches Bulletin der Verhandlungen der schweizerischen Bundesversammlung. 1912.
Basel-Stadt. Gesetz betreffend die Besteuerung der anonymen Erwerbsgesellschaften.

b) Weitere Literatur:

Billeter, R. Finanzen der Stadt Zürich. Vortrag 1909.
Blum, Leo. Die steuerliche Ausnutzung der Aktiengesellschaften in Deutschland (Münchner Volkswirtschaftliche Studien. 108 Stück). 1911.
Cohn, G. Finanzlage der Schweiz. Zürich 1877.
— Steuerreform im Kanton Zürich und der Bundeshaushalt der Schweiz. 1884.
— Die Besteuerung der Aktiengesellschaften (Deutsche Juristenzeitung. Jahrgang 1908).
Curti, Th. Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert.
Ernst, H. Die direkten Staatssteuern des Kantons Zürich. Winterthur. 1903.
Escher, C. Finanzhaushalt der Stadt Zürich. 1901.
Esslen, J. Die direkten Steuern im Kanton Zürich und ihre Reform. Zürich. 1910.

Gerloff, W. Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen. Jena. 1913.
— Die kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften in der Schweiz. Bern. 1906.
Grimm, R. Handbuch für sozialdemokratische Nationalratswähler. 1914.
Grossmann, E. Finanzen der Stadt Zürich. 1904.
— Die Deckung der schweizer. Mobilisationskosten 1915.
Handwörterbuch der Schweizer. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung. (Herausgegeben von Prof. N. Reichesberg.) Artikel: Doppelbesteuerung, Gemeindefinanzen, Steuern.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Dritte Auflage. 1909. Artikel: Aktiengesellschaften.
v. Heckel, M. Finanzwissenschaft. Erster Teil, 1907.
— Die Besteuerung der Aktiengesellschaften in Deutschland. (Bankarchiv 4. Jahrgang.)
Haushaltungsrechnungen (61) von Metallarbeitern in der Schweiz. Herausgegeben vom Metallarbeitersekretariat. Bern. 1911.
Kaufmann, G. Die direkte Staatssteuer im Kanton Solothurn. (Zeitschrift für schweiz. Statistik, 48. Jahrgang. 1912.)
Landmann, J. Die Finanzlage der helvetischen Republik. (Politisches Jahrbuch der Schweiz. Eidgenossenschaft. Jahrgang 1909.)
Laur, E. Industrie und Landwirtschaft. Zürich. 1915.
Neumann, Fr. Die Aktien- und ähnliche Gesellschaften als Rechtssubjekt und als Steuerobjekt. (Annalen des Deutschen Reiches. Jahrgang 1905.)
Nüscheler, E. Die Anleihen der Schweiz. Eidgenossenschaft. 1914.
Ott, Eritz. Die Vermögens- und Einkommenssteuer in der Schweiz. 1914.
Planta, C. Eidgen. Finanzwesen (Separatabdruck aus dem „Bündner Tagblatt". 1912).
Richard, E. (Sekretariat der Zürcher Handelskammer.) Vorschläge zur Revision des Staatssteuergesetzes des Kantons Zürich. 1901.
— Zur Zürcher Steuerreform. (Vortrag.) 1902.
Schweizerisches Finanzjahrbuch. Redigiert von J. Steiger. 1905—1913.
Schweizerische Finanzrückschau. Schweiz. Bankverein. 1913.
Schweizerische Liga für die Verbilligung der Lebenshaltung. Korrespondenzblatt. 1. Jahrgang.
Schanz, Georg. Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts. 5 Bände. 1890.
Schollenberger, J. Geschichte der schweiz. Politik.
Sender, K. Die Erhaltung und Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts der Kantone. 1906.
Steiger, J. 1. Finanzhaushalt der Kantone und Gemeinden. 1903.
— 2. Zur Steuerstatistik des Schweiz. Städteverbandes. Zürich. 1909.
Steuerstatistik des Schweizerischen Städteverbandes:
1909. Aktiengesellschaften und Konsumgenossenschaften. (Zeitschrift für Schweiz. Statistik. 46. Jahrgang.)
1908. Physische Personen. (Zeitschrift für Schweiz. Statistik. 45. Jahrg.)
Volkswirtschaftslexikon der Schweiz (von Furrer). Art.: Staatswirtschaft, Steuern.
Voser, Silvan. Der Kanton Aargau, seine Vermögens- und finanzielle Lage. 1902.
Weiler, Hans. Direkte Staats- und Gemeindesteuern in der Schweiz. 1914.
Wolf, Julius. Steuerreform im Kanton Zürich. 1897.
— Die Steuerreserven in England und Deutschland. 1914. (Finanzwirtschaftliche Zeitfragen. 13. Heft.)
Zürcher Handelskammer. Steuerreform im Kanton Zürich. (Wirtschaftliche Publikation der Zürcher Handelskammer. 1905.)

I. Teil.

Die deutsche Reichsfinanzreform und ihre Probleme.

1. Die Entwicklung der Finanzen des Deutschen Reiches bis zur Reform von 1909.

Es mag auf den ersten Blick etwas gewagt erscheinen, eine Betrachtung der deutschen Finanzreformversuche zum Ausgangspunkt einer Studie über den schweizerischen Staatshaushalt zu machen. Sicher aber auch nur auf den ersten Blick. Kein Land Europas hat, abgesehen von seiner Regierungsform, die aber in finanzieller Beziehung kaum von weitgehendem Einfluss ist, in der innerpolitischen und daher teilweise auch finanziellen Struktur eine so ausgesprochene Aehnlichkeit mit der Schweiz wie gerade das Deutsche Reich.

Das Deutsche Reich hat sich seit dem Jahre 1870 aus einem Staatenbund zum Bundesstaat entwickelt, macht aber, wie es den Anschein hat, dabei nicht Halt; bei aller Wahrung einzelstaatlicher Souveränität und trotz immer wieder auftretender föderalistischer Tendenzen sind Ansätze für Fortbildung in zentralisierender Richtung unverkennbar[1]. Innerhalb der Einzelstaaten sind bedeutsame Aufgaben den Provinzen, Bezirken und Kreisen, vor allem aber den Gemeinden, vorbehalten. Diese Teilung der öffentlichen Verwaltungsaufgaben unter mehrere, innerhalb ihres verfassungsmässig oder gesetzlich abgegrenzten Betätigungskreises autonome Gebilde muss notwendigerweise auch ihren finanzpolitischen und finanzrechtlichen Ausdruck finden, jede Grenzverschiebung zwischen diesen Betätigungskreisen auch zu finanzpolitischen Konsequenzen führen. Wenn Reich und Bundesstaaten, bundesstaatliche Verwaltungsbezirke und Gemeinden zur Kostendeckung ihrer zwar verschiedenen, aber stets wachsenden Verwaltungsausgaben die Mittel bereitzustellen haben, dann ist eine gewisse Grenzbereinigung der Steuergebiete unvermeidlich und jede Verschiebung dieser Grenzen selbstverständlich mit politischen Kämpfen verbunden.

Hier liegen ganz gewiss starke Berührungspunkte mit den schweizerischen Verhältnissen vor, wo wir die gleiche oder doch eine ähnliche Dreiteilung, Bund, Kantone und Gemeinden, haben. Sind auch ihre gegenseitigen politischen Beziehungen durchaus verschieden von denen im Deutschen Reich, in finan-

[1] *Köppe, H.* Am Vorabend der neuen Reichsfinanzreform. Leipzig 1908.

zieller Beziehung sind sie völlig gleichgestellt. Hier wie dort die Schwierigkeit der Aufteilung der Steuerquellen, die gleichen Tendenzen, die gleichen Nöte; hier wie dort die Uebertragung des politischen Kampfes zwischen den zentralistischen Tendenzen des Bundesstaats und den föderativen Tendenzen der Gliedstaaten auf das Gebiet der Finanzpolitik. Dass diese Zusammenhänge nicht zufällige sind, sondern teilweise wenigstens mit dem Wesen und Ursprung des Bundesstaates an sich historisch verknüpft und also überall unter gleichen Voraussetzungen auftreten, sei hier zunächst nur erwähnt. Einer spätern Betrachtung soll eine eingehendere Untersuchung vorbehalten sein.

Sobald wir von diesem Gesichtspunkt aus die deutsche Reichsfinanzreform betrachten, gewinnt sie für uns schon deshalb an Interesse, weil wir uns an ihrem Ausgang und an ihren Folgen insofern beteiligt fühlen, als wir daraus für die eigene gleiche Sache lernen können, sei es, dass wir vor unsichern Experimenten durch ungünstigen Ausgang gewarnt oder aus gut verlaufenen Aktionen den Mut zu ähnlicher Unternehmung schöpfen werden.

In diesem Sinne fasse ich den Exkurs ins Gebiet der deutschen Finanzreform auf.

Die deutsche Finanzreform ist eigentlich so alt wie das Deutsche Reich selbst. Es fehlten dem neugegründeten Staat, der das Erbe des norddeutschen Bundes antrat, von Anfang an die notwendigen Mittel. Als wirtschaftliche Ausrüstung zur Erfüllung seiner Aufgaben, die sich zunächst wesentlich in der Ausgestaltung der Wehrmacht erschöpften, besass das Reich vorerst lediglich die Zölle, die Erträgnisse des Post- und Telegraphenregals und einige kleinere Verbrauchsabgaben. Für den Fall, dass diese Mittel nicht ausreichten, waren als Ergänzung die sogenannten Matrikularbeiträge der Bundesstaaten und in letzter Linie Anleihen vorgesehen.

Artikel 70 der Verfassung lautete ursprünglich: „Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fliessenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Massgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen."

Unter dem Ausdruck Reichssteuern waren dabei unzweideutig direkte Reichssteuern verstanden. Die Matrikularbeiträge sollten nur provisorischen Charakter haben. Die unklare und zu vielfacher Missdeutung führende Fassung dieses Artikels, der verschämte Hinweis auf die Möglichkeit der Erhebung

direkter Reichssteuern und die provisorische Einfügung der bundesstaatlichen Beiträge ist nur im Zusammenhang mit den damaligen Verfassungskämpfen zu verstehen. Zwei starke Strömungen stiessen im konstituierenden Reichstag aufeinander. Die eine, unter dem Eindruck des gewaltigen Krieges, einig im Wunsche eines Aufgehens der Einzelstaaten in einem starken, zentralistischen Reich, die andere, mit einer ebenso energischen Betonung der Souveränität der Einzelstaaten, in deren Weiterbestehen sie eine geschichtliche Notwendigkeit erblickte[1]. Für sie war das Reich nur das Mittel zum Zweck eines kräftigen Schutzes nach aussen. Diese Gegensätze fanden ihren Widerhall auch in der Diskussion über die Mittelbeschaffung des neuen Reichs. Die Matrikularbeiträge sollten das Mittel sein, dem Reichstag gewisse konstitutionelle Garantien zu schaffen und zugleich die Abhängigkeit des Reichs von den Einzelstaaten auch finanziell sicherstellen. Der einschränkende Zusatz mit der Aussicht auf direkte Reichssteuern aber war der verfassungsmässige Ausdruck einer in Zukunft möglichen Zentralisation. Trotz aller Kämpfe blieben die Matrikularbeiträge bis heute bestehen. Ihr Schicksal interessiert uns deswegen, weil sie ihrem Wesen nach gar nichts anderes sind als die im Artikel 42 der schweizerischen Bundesverfassung von 1874 als Einnahmen aufgeführten Beiträge der Kantone, die sogenannten Geldkontingente.

Die Notwendigkeit innerer Konsolidierung und Ausgestaltung des neuen Reichs brachte es mit sich, dass zunächst diese finanziellen Fragen in den Hintergrund traten. Dazu kam, dass dem Staatshaushalt des Reichs in den ersten Jahren reiche Zuschussmittel aus der französischen Kriegsentschädigung zuflossen, so dass trotz gewaltiger militärischer Rüstungen und rapidem Anwachsen der Ausgaben die Bundesstaaten kaum oder nur sehr unbeträchtlich zuschiessen mussten. Dies hörte aber mit dem Jahre 1875 auf. Schon das Jahr 1876 brachte mit der ersten Reichsanleihe und der Erhöhung der Matrikularbeiträge auch die Notwendigkeit einer Finanzreform. Im Jahre 1879 legte Bismarck dem Reichstag eine Anzahl von Steuervorschlägen und einen neuen Zolltarif vor.

An dieser Stelle mag ein kurzer Rückblick auf den Werdegang der handelspolitischen Ansichten Bismarcks[2] am Platze sein, weil ein solcher zugleich auch die Entwicklungstendenzen deutscher Reichspolitik charakterisiert. Bismarcks erstes äusseres Auftreten als Abgeordneter und dann auch als Gesandter in

---

[1] *Köppe, H.* Die Reichsfinanzreform. Leipzig 1902.

[2] *Von Poschinger, H.* Fürst Bismarck als Volkswirt. I. Band. 1889. Aktenstücke zur Wirtschaftspolitik des Fürsten Bismarck 1890.

Gerloff, W. Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reichs, nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen. I. Band. Jena 1913.

den Jahren 1847—1862 fiel zusammen mit der Aera freihändlerischer Begeisterung. Er schloss sich in dieser Beziehung den Ansichten der konservativen Partei an, die im Freihandel Deutschlands Zukunft erblickte. Auch in der Zeit seiner Ministertätigkeit bis zur Gründung des norddeutschen Bundes, also von 1862—1867, arbeitete Bismarck unablässig für eine freihändlerische Handelspolitik im Sinne einer durchgreifenden Vereinfachung des Tarifs und der Beseitigung oder Herabsetzung der Zölle auf Gegenstände des notwendigen Lebensbedarfs. Allerdings geschah dies schon damals viel mehr aus politischen als wirtschaftlichen Ueberlegungen, und zwar sowohl im Dienste der Abstossung und Fernhaltung Oesterreich-Ungarns, das da nicht mitkommen konnte, als auch im Kampf für die Hegemonie Preussens.

Der freihändlerische Handelsvertrag mit Frankreich im Jahre 1865 bedeutete die Krönung dieser Politik. Die Beschlüsse des Zollparlaments, das die Fragen der Handelspolitik entschied, zeugten zu jener Zeit von doktrinärem Eifer und dem festen Glauben an den Sieg der Freihandelsidee.

Nach wenigen Jahren glänzenden Aufschwungs trat aber schon drei Jahre nach der Reichsgründung die starke wirtschaftliche Krisis ein. Trotz gewichtiger Stimmen und beweglicher Klagen der bedrohten Eisenindustrie blieb aber Bismarck, der sich bis gegen die Mitte der siebziger Jahre in voller Uebereinstimmung mit seinem wirtschaftlichen Berater und Vertrauten Delbrück, dem begeisterten Freihändler und zugleich Präsidenten des Bundeskanzleramtes, fühlte, dem Freihandel gewogen. Das Zollparlament war im Reichstag aufgegangen; die handelspolitischen Anschauungen blieben vorerst die gleichen.

Einzig einige Finanzzölle wurden geschaffen, denn damals schon war Bismarck wie nachher Zeit seines Lebens ein warmer Befürworter der indirekten Abgaben gegenüber der „eckigen Brutalität“ der direkten Steuer. Keineswegs gab man damit das Prinzip preis. Doch der Umschwung kam. Bismarck sah die Not der Industrie und war viel zu sehr Realpolitiker, um nicht einzusehen, dass es nötig sei, bei passender Gelegenheit energisch mit der Vergangenheit zu brechen. Delbrück trat 1876 zurück. Nach seiner glänzenden ausserpolitischen Arbeit erblickte Bismarck seine Aufgabe nun in der Erzielung innerer Solidität.

Zwar wurde 1876 die schon 1873 beschlossene folgenschwere Aufhebung der Eisenzölle, trotz Massenpetitionen und Gesuchen, durchgeführt. Bismarck aber versuchte wenigstens teilweise zu helfen durch Schaffung von sogenannten Ausgleichsabgaben zum Schutze gegen die französischen Eisen- und Zuckerexportprämien. Nach der letzten freihändlerischen Tarifänderung von 1877 enthielt der deutsche Zolltarif noch 138 Positionen.

Seit dem Frühjahr 1878 sodann war der Kanzler entschlossen, im Hinblick auf die russische Absperrungspolitik, aber auch in Rücksicht auf dringend notwendige Einnahmenvermehrung mit dem Freihandelssystem zu brechen, um eigene Industrie und Landwirtschaft vor der Auszehrung zu bewahren. Die grundlegenden Gedanken Bismarcks finden sich in seinem Schreiben zur Zolltarifreform an den Bundesrat vom 15. Dezember 1878[1]. In erste Linie stellt er darin das Interesse der finanziellen Reform zur Ablösung der direkten durch weniger drückende indirekte Steuern. Ausser bescheidenen Ausgleichszöllen auf den meisten eingehenden Waren schlug Bismarck damals eine Anzahl von Finanzzöllen vor, so auf Wein, Kaffee, Salz, Tee, Petroleum.

Aber auch aus volkswirtschaftlichen Gründen hielt er den Schutz für notwendig: „Mit der Ansicht, dass die deutsche Industrie auf den deutschen Markt das erste und natürlichste Anrecht habe und dass sie des Schutzes bedürfe, bin ich einverstanden[2].“

Die deutsche Handelspolitik sollte, wie der Kanzler ausführte[3], in die guten bewährten Bahnen vor 1865 zurückkehren. Ein erbitterter letzter Kampf der Freihändler setzte ein.

Bismarck trat warm für die Vorlagen ein, denn er hoffte ausserdem, das Reich in seinen vermehrten Ausgaben von den Einzelstaaten dauernd unabhängig zu machen. Ein Passus seiner damaligen Ausführungen ist auch für uns von Interesse: „Gewiss ist, dass es für das Reich unerwünscht ist, ein lästiger Kostgänger bei den Einzelstaaten zu sein, ein mahnender Gläubiger, während es der freigebige Versorger der Einzelstaaten sein könnte.“ Er erklärte, dass bei richtiger Ausnützung der Quellen, die die Verfassung erschlösse, eine vollständige Konsolidierung des Reichs möglich sei, so dass die Matrikularbeiträge abgeschafft werden könnten. Aber gerade das wollten der Reichstag und vorerst auch die Bundesstaaten nicht. Bismarck stiess mit seinen Bestrebungen, die indirekt eine Stärkung des Reichs gegenüber den Einzelstaaten bezweckten, auf harten und unbesiegbaren Widerstand. Wohl wurde der Zolltarif angenommen, ja in der Folgezeit zu einem fast lückenlosen Kampfzoll ausgebaut, die indirekten Steuern aber mit Ausnahme einer kleinen Aenderung der schon bestehenden Tabaksteuer wurden abgelehnt. Es könnte im Zusammenhang mit der ganzen Finanzlage einen unrichtigen Eindruck erwecken,

---

[1] 15. Dezember 1878. Schreiben an den Bundesrat betr. die Ziele der Tarifreform. (Poschinger: I. Band, Seite 127.)

[2] 19. Dezember 1878. Schreiben an den Vorstand des Verbandes der deutschen Lederindustriellen.

[3] 21. Februar 1879. Reichstagsrede über das System der Handelsverträge.

würde man nicht nochmals darauf hinweisen, dass dieser Schutzzoll keineswegs allein finanziellen Rücksichten, sondern durchaus veränderten handelspolitischen Anschauungen seine Annahme verdankte. Allerdings darf anderseits wohl auch gesagt werden, dass die Abkehr vom Freihandel nicht so rasch erfolgt wäre, wenn das Reich nicht so dringlich neuer Einnahmen bedurft hätte.

Diese erste grosse Finanzreform wurde noch dadurch unwirksamer gestaltet, dass teils aus bundesstaatlichem Egoismus und föderalistischem Betreben, teils aus dem festen Willen des Reichstags, sich selbst dadurch gewisse konstitutionelle Garantien der Einnahmenbewilligung zu schaffen, die sogenannte *Franckensteinsche Klausel* angenommen wurde. Diese bestimmte, dass der Betrag, um den Zölle und Tabaksteuer die Summe von 130 Millionen Mark in einem Jahr übersteigen würden, nach Massgabe der Bevölkerung den einzelnen Bundesstaaten als Ueberweisungen rückzuvergüten sei.

Umgekehrt waren immer noch die Einzelstaaten im Bedarfsfall zu Matrikularbeiträgen verpflichtet, und zwar im Betrage von 40 Pf. pro Kopf der Bevölkerung. „Der Clausula Franckenstein lag der tiefe Widerwille gegen den Reichsgedanken zugrunde[1].“ Um das Ziel künftiger und bleibender Abhängigkeit des Reichs von den Einzelstaaten zu erreichen, schuf man gesetzlich ein künstliches Defizit. Nachdem Bismarck kurzer Hand den Reichstag, der sich seinen Plänen nicht geneigt gezeigt hatte, auflöste, war er im neugewählten Parlament so sehr auf die Hilfe des Zentrums angewiesen, dass er diese unselige Klausel schlucken musste.

Zur Kennzeichnung der dadurch geschaffenen verworrenen und widersinnigen Zustände einige Zahlen[2].

Jahr	Matrikularbeiträge	Ueberweisungen	Ueberschuss + an Ueberweisungen — an Matrikularbeiträgen
1890	Mk. 301,102,000	Mk. 378,914,000	+ Mk. 77,812,000
1898	„ 454,859,000	„ 467,586,000	+ „ 12,727,000
1900	„ 527,662,000	„ 508,472,000	— „ 19,190,000
1905	„ 268,514,000	„ 189,335,000	— „ 79,179,000
1908	„ 319,993,000	„ 195,736,000	— „ 124,257,000

Während das Reich in Jahren guten Abschlusses die Erträge den Einzelstaaten zuwenden musste, wuchsen die Reichsschulden in beängstigender Weise. Es ist nur ein Symptom der gegenseitigen Beunruhigung, dass gerade in der Periode dieser Ueberweisungen die soziale Reformbewegung in der Steuergesetzgebung der Einzelstaaten, die vorher lebhaft sich bemerkbar machte, zum Stillstand kam.

---

[1] *Köppe, H.* Am Vorabend der neuen Reichsfinanzreform 1908. S. 38.
[2] *Eheberg, Th.* Das Reichsfinanzwesen. Bonn 1908.

Die Absicht der Reform, Reich und Staaten finanziell unabhängig von einander zu machen, war ins Gegenteil verkehrt worden; sie waren in dieser Beziehung für die Zukunft förmlich verfilzt, zum Schaden beider.

Soweit sich noch Mehrerträgnisse ergaben, wurden sie alsbald durch die ständig anwachsenden Kosten für Landheer und Marine aufgebraucht. Da die Annahme neuer Steuern vorläufig kaum zu erwarten war, ging man über zur Erhöhung der Zollerträgnisse mittelst Hinzufügung neuer Tarifpositionen und Erhöhung der alten. Alle diese Anstrengungen aber führten wohl zu vorübergehender Hilfe, nicht aber zu dauernder Sanierung. *Die Reichsschuld war im Jahre 1885 schon auf 410 Millionen Mark angestiegen.*

Inzwischen setzte die Regierung ihre Bemühungen, den Reichstag zur Einführung neuer indirekter Steuern zu veranlassen fort. Die meisten wurden glatt abgelehnt, so 1880 die Brausteuervorlage, 1880 die Reichsstempelvorlage, 1881 die Tabaksteuervorlage, *1882 das Tabakmonopol,* das auf 165 Millionen Mark Ertrag angesetzt war und in Bismarck einen energischen Befürworter fand und 1886 das Branntweinmonopol, das nach schweizerischem Vorbild eingerichtet werden sollte. Dagegen wurde 1886 einer Erhöhung der Zuckersteuer und 1887 der Erhöhung der Branntweinsteuer zugestimmt.

Auch in Zukunft blieb die Regierung mit gutem Grund unablässig bemüht, die Einnahmen zu erhöhen. Zwei Momente waren es, die dazu Veranlassung gaben. Zunächst *ein Wechsel in der äussern Politik.* Das Deutsche Reich ging nach zwei Jahrzehnten steigender innerer Entwicklung und Industrialisierung von einer mehr defensiven, kontinentalen Politik deutlich zur imperialistischen Kolonialpolitik über[1]. Deutschland, ein verhältnismässig sehr junges Staatengebilde, war spät erst in den Wettbewerb der grossen Nationen eingetreten und suchte nun, wenn auch unter unverhältnismässig grossen finanziellen Opfern nachzuholen, was noch nachzuholen war, um sich seinen Platz an der Sonne zu sichern. Eine gewaltig erstarkende, äusserst leistungsfähige Industrie verlangte nach Exportmöglichkeiten, die gewaltige, fast beispiellose Bevölkerungsvermehrung tat ein weiteres, diesen natürlichen Expansionsdrang zu verstärken. So trat nun das Deutsche Reich bald auch als ernsthafter Rivale Englands auf den Plan. Alles das hatte eine ungemein vermehrte militärische Rüstung zu Wasser und zu Lande zur Folge.

Es erhob sich kaum ernsthafter Widerspruch dagegen. Wenn *Bismarck* im Reichstag ausführte: „Gerade wie ein Dach vor

[1] *Wolf, J.* Die Reichfinanzreform und ihr Zusammenhang mit Deutschlands Volks- und Weltwirtschaft. Leipzig 1909.

dem Wetter schützt, ein Deich vor der Ueberschwemmung, so schützt auch unsere Armee unsere Produktivität in ihrem ganzen Umfang", oder wenn *Ad. Wagner*[1] diese Ausgaben als Spesen der Volkswirtschaft bezeichnete, so entsprach das offenbar dem allgemeinen Urteil.

Es kamen seit Anfang der 90er Jahre auch wachsende *Ausgaben der Sozialpolitik* für die Alters- und Invalidenversicherung, die 1889 gesetzlich geregelt wurde, und Zuschüsse für den ständig abnehmenden Pensionsfonds dazu.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass in erster und hervorragender Linie die militärischen Rüstungen und in zweiter, aber weit zurückliegender Linie die sozialpolitischen Ausgaben die Ausgabensteigerung im Haushalt des Deutschen Reichs verschuldet haben.

Einige Zahlen mögen das belegen.

Die Ausgaben für Heer und Marine betrugen durchschnittlich:

1872—1880	330,7	Mill. Mk.	= 62,07 %	der Reichsausgaben
1881—1890	388,4	„ „	= 58,02 %	„ „
1891—1900	538,6	„ „	= 50,01 %	„ „
1901—1908	683,8	„ „	= 44,84 %	„ „

Dazu kommen einmalige Auslagen für die Zwecke der militärischen Rüstungen im Betrage von 5,59 Milliarden Mark bis zum Jahre 1908. Die gesamten Ausgaben sind allerdings rascher gewachsen als die Heeresausgaben; diese betragen aber ständig einen bedeutenden Teil des Gesamtaufwands. Die Reichsausgaben für Sozialpolitik halten sich daneben in bescheidenen Grenzen. Sie betrugen im Zeitraum von 1900 bis 1908 durchschnittlich pro Jahr 46,2 Millionen Mark, und zwar ausschliesslich für das Versicherungswerk, während die meisten übrigen sozialpolitischen Aufgaben den Bundesstaaten und Gemeinden zufallen.

Es kam das Jahr 1893 und damit die *zweite grosse Finanzreform*, besser gesagt der Versuch dazu. Die Regierung wollte ein Zweifaches. Da sie einsehen musste, dass der Reichstag für einen Bruch mit dem System der Matrikularbeiträge und Ueberweisungen nicht zu haben sei, wollte sie wenigstens den Betrag festgelegt wissen, den sie den Bundesstaaten als Entgelt für die Wegnahme der indirekten Steuern durch das Reich zu zahlen hatte. Daneben forderte die Vorlage materiell:

1. Eine Tabakfabrikatsteuer mit etwa 45 Millionen Mehrertrag.

2. Erhöhung einiger bestehender Steuern, etwa 35 Millionen Mehrertrag.

---

[1] *Wagner, A.* Die Reichsfinanznot und die Pflichten des deutschen Volkes wie seiner politischen Parteien. 1908. S. 16.

3. Eine Verbrauchssteuer auf Wein, etwa 17 Millionen Mehrertrag.

Der formelle Teil der Vorlage wurde ganz, der materielle Teil mit Ausnahme einer unbedeutenden Börsensteuer und einer Lossteuer abgelehnt. Nach heftigen Kämpfen war im Jahre 1895 auch die zweite Reform gescheitert. Und bis zu einem gewissen Grade war diese Stellung des Reichstags erklärlich. Die Vorschläge fielen in eine Zeit ungewöhnlichen wirtschaftlichen Aufschwungs; die Erträgnisse der Zölle schnellten in die Höhe, und die Volksvertretung wollte deshalb nicht Einnahmen gewissermassen auf Vorrat beschliessen helfen, noch dazu weitere indirekte Steuern.

Ein Vergleich zeigt dies:

Ertrag.

Jahr	Zölle	Verbrauchssteuern	Verkehrssteuern
1880	166 Millionen Mk.	140 Millionen Mk.	7 Millionen Mk.
1885	199 „ „	147 „ „	20 „ „
1890	285 „ „	251 „ „	29 „ „
1895	348 „ „	278 „ „	54 „ „
1900	473 „ „	346 „ „	66 „ „

Diese günstige Entwicklung hielt bis Anfang des neuen Jahrhunderts an. Als im Jahre 1900 das neue Flottengesetz mit einer jährlichen Aufwendung von etwa 250 Millionen Mark dem Reichstag vorlag, musste, um die starken politischen Widerstände zu besiegen, die einschränkende Bestimmung hinzugefügt werden, dass die Kosten nicht durch Belastung des Massenkonsums bestritten werden sollten.

Nach dem Versagen der letzten Reform kam nun die Regierung auf Jahre hinaus mit keiner neuen Vorlage, sondern beschränkte sich auf Erhöhung einiger Verkehrssteuern und einzelner Zölle. Dabei stieg aber die Reichsschuld in besorgniserregender Weise.

Ihr Stand war: 1900 2298 Millionen Mark
1901 2395 „ „
1902 2813 „ „

Endlich, nach verschiedenen Anläufen, wurde 1904 die Franckensteinsche Klausel ihrem wesentlichsten Teil nach aufgehoben, so dass von diesem Zeitpunkt an der Gesamtertrag der Zölle und der Tabaksteuer in die Reichskasse floss. Die Matrikularbeiträge allerdings wurden nicht aufgehoben, sondern sogar im Gegensatz zum bisherigen Provisorium zu einer dauernden Einrichtung gemacht, indem in Art. 70 der Verfassung der einschränkende Zusatz „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind“ gestrichen wurde. Die Gründe waren teils politischer, teils finanzieller Natur. Der Reichstag wollte sich

einen gewissen Einfluss auf die bundesstaatlichen Finanzen wahren, und anderseits befürchtete die Volksvertretung, dass der Bundesrat, als Repräsentant der einzelnen Staaten, nicht mehr mit der nötigen Entschiedenheit gegen finanzielle Forderungen der Regierung Stellung nehmen würde, sobald mit Aufhebung der Matrikularbeiträge auch die Gefahr einer vielleicht recht fühlbaren Mitbelastung der Einzelstaaten verschwunden war. Diese Reform des Jahres 1904 war also eine mehr verfassungsrechtliche.

Im Jahre 1906 nahm die Regierung nochmals einen ernsthaften Anlauf zu einer dauerhaften Finanzreform. Sie schlug folgende Einnahmequellen vor: Erhöhung der Brausteuer und der Tabaksteuer, Neubesteuerung der Zigaretten, Ausdehnung der Stempelsteuern, Besteuerung der Erbschaften.

Die Tabaksteuer wurde ganz abgelehnt, die Brausteuer erheblich reduziert, für Zigaretten eine Banderolensteuer genehmigt, ebenso die Stempelsteuern. Die Erbschaftssteuer endlich wurde beschlossen, allerdings mit Ausschluss der Besteuerung des Erbes, das den Ehegatten und direkten Abkommen zufällt. Das Reich erhielt $^2/_5$ der Einnahmen der Steuer; den Rest behielten die sie erhebenden Einzelstaaten. Ueber den Ausgang und finanziellen Ertrag gibt folgende Aufstellung Auskunft:

Steuern auf	Vorgesehener Ertrag: nach Entwurf der Regierung Millionen Mark	Vorgesehener Ertrag: nach den Beschlüssen des Reichstages Millionen Mark	Wirklicher Ertrag 1907 Millionen Mark
Bier	67	29	22,4
Tabak	27	abgelehnt	—
Zigaretten	16	14	16,5
Frachturkunden	41	14	15,7
Fahrkarten	12	50	19,2
Kraftwagen	3	3	1,6
Quittungen	16	abgelehnt	—
Tantièmen	—	10 (neu beschlossen)	4,1
Erbschaften	48	48	26,3
Total	230	168	105,8

Die Reform brachte also nicht einmal die Hälfte der verlangten Mehreinkünfte.

War so finanziell auch dieser Versuch der Regierung bei weitem nicht von vollem Erfolg begleitet, so brachte er doch anderseits in prinzipieller Beziehung eine für die Zukunft wesentliche Aenderung. Galt bis dahin starr und unabänderlich der Grundsatz, dass die direkten Steuern ungeschmälert den Einzelstaaten, die indirekten Abgaben dem Reiche gehörten, so erfolgte nun mit der Beteiligung des Reichs an den Erträg-

nissen der Erbschaftssteuer der Bruch mit diesem allmählich fast zum Dogma erstarrten Axiom. Zwar wurde im Reichstag mehrfach der Versuch gemacht, die Erbschaftssteuer den indirekten Steuern zuzuzählen. Die Wissenschaft hat das fast übereinstimmend abgelehnt. Indirekt ist die Erbschaftssteuer höchstens ihrer Veranlagung nach, in der Wirkung aber, und das ist doch das Ausschlaggebende, ist sie unzweifelhaft eine direkte, weil unabwälzbare Belastung des Vermögens.

Finanziell jedoch versagte die Reform. Die fast allseitig als notwendig angesehene und gewünschte Schuldentilgung musste unterbleiben. Schon im Jahre 1909 sah sich die Regierung genötigt, mit einem neuen Reformplan vor das Forum des Reichstages zu treten.

2. Die Reichsfinanzreform des Jahres 1909 und die Weiterentwicklung des deutschen Finanzhaushalts.

Diesmal wollte die Regierung ganze Arbeit tun. Welches war der damalige Stand der Reichsfinanzen? Der vom Reichsschatzamt 1908 herausgegebene *„Denkschriftenband zur Begründung der Finanzreform“* gibt uns darüber klaren Aufschluss. Zur Beurteilung der Situation und der Vorschläge ist es nicht unwichtig, uns einiges daraus vor Augen zu halten.

Die Denkschrift gibt zunächst eine Uebersicht über die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben. Das wichtigste sei auszugsweise wiedergegeben:

1. *Ausgaben* (in Millionen Mark) durchschnittlich.

Jahre	Sozialpolitik	Heer	Marine	Kolonien	Inneres	Finanz	Pensionen	Schuldendienst
1872—75	—	324,8	36,2	—	2,5	0,6	20,7	3,0
1881—85	—	374,1	42,9	—	3,8	0,8	19,9	14,4
1891—95	12,6	585,2	84,3	4,8	14,7	1,0	45,5	64,1
1901—05	43,1	670,3	210,2	19,6	27,1	1,2	74,7	103,5
1907	51,8	808,3	291,3	58,6	31,1	5,3	101,1	148,4
1908	54,6	855,8	339,2	57,8	—	—	—	—

2. *Einnahmen.*

Jahre	Zölle	Verbrauchssteuer	Verkehrsabgaben	Erbschaftssteuer	Ueberschüsse der Betriebe
1872—75	108,1	116,7	5,7	—	5,3
1881—85	196,7	142,0	19,8	—	9,7
1891—95	364,2	270,3	42,0	—	42,8
1901—05	523,2	324,9	92,2	—	67,3
1907	644,7	399,8	135,9	26,3	76,0

Ueberschuss der Ausgaben.

	Total	im Jahresdurchschnitt
1872—78	1255,4 Millionen Mark	179,3 Millionen Mark
1879—99	1769.8 „ „	84,3 „ „
1900—07	1071,1 „ „	133,9 „ „

Das Ergebnis dieser Mehrausgaben, soweit sie nicht durch die Kriegsentschädigung gedeckt wurden, ist der normale Teil der *Reichsschuld.*

Diese betrug 1878 Total 72,204,000 Mark
1908 „ 4,253,500,000 „

Ausgaben und Einnahmen des Reichs belasten die Bevölkerung pro Kopf:

	Ausgaben	Einnahmen
1906	Mk. 39,1	Mk. 38,9
1907	„ 45,2	„ 40,6
1908	„ 44,2	„ 44,2

Die Denkschrift versucht dann in einer ausführlichen und gründlichen Arbeit die *gesamten Finanzen des Reichs, der Einzelstaaten und der Kommunen* zu fassen.

Sie kommt zu folgenden Ergebnissen:

Es beanspruchten von dem öffentlichen Gesamtbedarf Deutschlands

Heer und Flotte . . .	rund	1100	Millionen Mark	= 17,7 %
Aeussere Angelegenheiten .		130	„ „	= 2,1 %
Innere Verwaltung		3000	„ „	= 48,2 %
Justiz		260	„ „	= 4,2 %
Schuld		1030	„ „	= 16,6 %
Finanzen		700	„ „	= 11,2 %
	Total rund	6220	Millionen Mark	

Die *Gesamtsteuerlast in Deutschland* wird auf 3060 Millionen Mark berechnet. Davon entfallen auf:

Direkte Steuern . . . . . ca. 52,5 %
Zölle, Verbrauchsabgaben, Verkehrssteuern ca. 47,5 %

Nimmt man allerdings die Reichseinkünfte allein, so ergibt sich die Tatsache, dass Zölle und Verbrauchssteuern 87 % der Einnahmen ausmachen. Auf Grund dieser Erhebungen war es nun möglich, erstmals die tatsächliche Belastung des einzelnen mit Steuern zu bestimmen. Es ergibt sich:

	Belastung pro Kopf	Belastung auf den Haushalt
Direkte Steuern . .	25,7 Mark	120,79 Mark
Indirekte Steuern . .	23,3 „	108,84 „
Total	49 Mark	229,63 Mark

Daran anschliessend folgt der Versuch, die ungefähre Einkommensbelastung durch die Einkommenssteuer zu berechnen. Die Einkommenssteuer war 1908 in 22 Bundesstaaten eingeführt.

Die Belastung betrug im Mittel für sämtliche Staaten:

Einkommen	Belastung in Prozenten im Durchschnitt
1,000 Mark	1— 3
3,000 „	3— 7
6,000 „	5— 9
10,000 „	6—12
40,000 „	8—12

Nach Schätzung des Reichsschatzamtes betrug die durchschnittliche Belastung des gesamten Einkommens des deutschen Volkes durch direkte und indirekte Steuern zusammen etwa 10 %.

3. Eine weitere Arbeit beschäftigt sich mit der *Einkommens- und Wohlstandsvermehrung*. Sie kommt nach sorgfältiger Abschätzung aller Umstände zum Schlusse, dass überall das Einkommen wesentlich rascher gestiegen sei als die Bevölkerung, und schätzt das Gesamtvermögen Deutschlands 1908 auf mindestens 200 Milliarden Mark. Die Schätzung ist damals bereits von Steinmann-Bucher („350 Milliarden deutsches Volksvermögen") als zu niedrig angezweifelt worden und die neuesten, mit grosser Sorgfalt und auf Grund reichen Materials durchgeführten Untersuchungen Helfferichs[1] bestätigen das.

Das Reichsschatzamt findet diese Wohlstandsvermehrung durch bedeutend gesteigerten Konsum belegt. Dazu wenige Beispiele aus dem reichen Material.

	Konsum pro Kopf 1879		1907	
Weizen	50,6	kg	94,4	kg
Zucker	5,6	„	16,8	„
Kaffee	2,46	„	3,03	„
Tabak	0,7	„	1,0	„
Tee	0,019	„	0,063	„

Als weiterer Beleg wird auf die starke Zunahme der Steuerpflichtigen mit mittlerem Einkommen in den Einzelstaaten und das unbestreitbare erfreuliche Anwachsen der Sparkassenanlagen hingewiesen[1].

[1] *Helfferich, K.* Deutschlands Volkswohlstand 1888—1913. Ueber die weitere Entwicklung und den heutigen Stand orientiert der Abschnitt: Der Gegensatz zwischen direkter und indirekter Besteuerung. S. 36 dieser Arbeit.

4. Den Schluss bildet eine sorgfältige *internationale Finanzstatistik,* die die deutschen Finanzen in Vergleich zu setzen versucht mit den Finanzen anderer Grossmächte, hauptsächlich hinsichtlich Verschuldung und Auslagen für Militärzwecke, sowie in bezug auf die Steuerbelastung der Einwohner.

Zwei kleine Tabellen sollen eine Uebersicht gestatten.

1. *Ausgaben 1907* (in Millionen Mark):

	Heer	Marine	Staatsschuldendienst
Deutschland . . .	809	291	148
Frankreich . . .	632	253	707
Grossbritannien .	567	641	581
Italien	219	119	411
Oesterreich-Ungarn	387	55	536
Russland	1047	181	828

2. *Steuerbelastung pro Kopf* (in Mark):

	Direkte Steuer	Indirekte Steuer	Total	auf die erwerbstätige Person
Deutschland . . .	25,7	23,3	49	ca. 79,9
Frankreich . . .	23,1	59,6	82,7	ca. 125,7
Grossbritannien . .	45,6	50,2	95,8	ca. 150,2
Italien	18,3	30,1	48,4	—
Oesterreich-Ungarn	19,0	22,7	41,7	—
Russland	2,4	16,0	18,4	—

Die ganze gross angelegte Arbeit gipfelt in dem Resultat, dass die Finanzlage Deutschlands keineswegs verzweifelt, die Schuldenlast verglichen mit denen der andern Grossmächte durchaus nicht abnorm sei; dass aber im Interesse des finanziellen Kredits und des Ansehens des Landes und einer vernunftgemässen Schuldentilgung eine bedeutende Einnahmenvermehrung notwendig und um so eher berechtigt wäre, als der Wohlstand stetig zugenommen habe.

Die Regierung forderte als Ziel der Reform 500 Millionen Mark Mehrertrag.

Ihre Vorschläge waren:	Ertrag	
1. Branntweinmonopol (Zwischenhandelmonopol)	100	Mill. Mk.
2. Tabakfabrikatsteuer	77	„ „
3. Brausteuer (Erhöhung)	100	„ „
4. Weinsteuer	20	„ „
5. Erbschaftssteuer, Anteil des Reichs	73,5	„ „
6. Einführung eines Erbrechts des Staates . .	19	„ „
7. Gas- und Elektrizitätssteuer	50	„ „
8. Anzeigensteuer	33	„ „
Total	472,5	Mill. Mk.

Der Rest sollte durch erhöhte Matrikularbeiträge aufgebracht werden. Ein ausserordentlich scharfer Kampf setzte ein. Im allgemeinen fand der Vorschlag der Regierung in den Kreisen der Finanzwissenschaft gute Aufnahme. Eine Reihe neuer Pläne und Vorschläge tauchten auf; aber auch die Interessentenkreise setzten sich energisch zur Wehre. Der Streit drehte sich in erster Linie um das *Branntweinmonopol,* die *Tabaksteuer* und, vorab aus prinzipiellen Gründen, um die selbständige *Erbschaftssteuer des Reichs.*

Was nützte es, dass die Wissenschaft fast einstimmig für die Erbschaftssteuer eintrat und auch die öffentliche Meinung ihr durchaus günstig gesinnt war? Was nützte es, dass *A. Wagner*[1] an die Opferwilligkeit der Besitzenden appellierte, *Gustav Cohn*[2] die konservative Partei in Acht und Bann erklärte, weil sie wohl stets dabei sei, andern Steuern aufzuladen, selbst aber sich um alles drücke. Umsonst erklärte die Regierung, dass sie die Steuern in ihrer Gesamtheit als Einheit betrachtet und behandelt wissen möchte, da nur durch die Erbschafts- und Luxussteuern der sozialpolitische Ausgleich der indirekten Belastung der Masse gewahrt bleibe. Das „Steuerbukett" wurde zerpflückt und zerzaust. Die Erbschaftssteuer fiel. Im Namen der „Heiligkeit der Familie" und des „germanischen Familiensinns", der es nicht zulasse, dass durch eine Steuer auf die direkten Abkommen das wohlerworbene Vermögen geschmälert werde, wurde ihr Todesurteil gesprochen. Ebenso fiel das Branntweinmonopol und die Tabakfabrikatsteuer. Allerdings erstanden für Branntwein und Tabak andere Steuervorlagen. Als Ersatz für die ebenso abgelehnte Gas- und Elektrizitätssteuer, die Wein- und die Anzeigensteuer, kamen hinzu eine Steuer auf Schecks und Wechsel, eine Grundstückübertragungssteuer und vom Jahre 1910 an eine Wertzuwachssteuer.

Der Betrag von 500 Millionen wurde dadurch erreicht, und so war, wenigstens finanziell, die Reform von 1909 erfolgreich gewesen, wenn auch der leitende Gedanke bei Einbringung der Vorlage, dass diesmal auch *das fundierte Einkommen wesentliche Opfer zu bringen habe, erheblich verwässert worden war.* „Nur wenn man weniger auf die Güte als auf die Menge sieht, bedeutet dieser Reichsfinanzreformversuch einen vollen Erfolg[3]."

Ueberblicken wir nun zum Schluss den ganzen Komplex von Steuerobjekten, die im Verlaufe der 30 Jahre seit seiner

[1] *Wagner, A.* Die Reichsfinanznot und die Pflichten des deutschen Volkes, Mahnwort eines alten Mannes. 1908.

[2] *Cohn, G.* Betrachtungen über die Finanzreform des Reiches. 1908.

[3] *Gerloff, U.* Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reichs. Jena 1913. S. 475.

Gründung dem Finanzsystem des Deutschen Reichs einverleibt worden sind, so zeigt sich etwa folgendes Bild, nach Jahrgruppen geordnet und unter Weglassung der verschärften Zollgesetze.

1870/78	1890/94	1906/10
Zucker	Zucker	Zucker
Salz	Salz	Salz
Tabak	Tabak	Tabak
Bier	Bier	Bier
Branntwein	Branntwein	Branntwein
Wechsel	Wechsel	Wechsel
	Spielkarten	Spielkarten
	Wertpapiere	Wertpapiere
	Lose	Lose
		Zigaretten
		Schaumwein
		Leuchtmittel
		Zündwaren
		Frachturkunden
		Fahrkarten
		Kraftfahrzeuge
		Tantiemen
		Schecks
		Grundstücksübertragungen
		Erbschaften
		Wertzuwachs[1]

So schien nun die Finanzlage des Reichs gesichert; erstmals war es möglich, in richtiger Weise mit der Schuldentilgung zu beginnen.

Da kamen die politischen Verwicklungen der Jahre 1911 und 1912, der Marokkokonflikt, die Balkankrisis und mit ihnen für das Reich eine Verschärfung der seit der Mitte des letzten Jahrzehnts drohenden Kriegsgefahr. Die Regierung betonte die Notwendigkeit neuer Rüstungen und brachte eine Heeresvorlage ein, grösser als je eine zuvor, deren einmalige Kosten auf eine Milliarde berechnet wurden und die ferner jährliche Aufwendungen von 200 Millionen Mark verlangte.

---

[1] Die 1909 beschlossenen neuen Steuern zeigen in der Folge steigende Beträge in Mark:

	1909	1910	1911
Leuchtmittelsteuer	6,431,527	9,937,020	12,258,088
Zündwarensteuer	4,315,972	13,629,731	18,418,645
Stempel von Gewinnanteilscheinen .	3,032,201	8,340,979	11,267,315
Scheckstempel	3,004,628	3,560,551	3,109,482
Stempel von Grundstücksübertragungen	25,749,167	44,306,903	41,292,339

Es erwies sich als richtig, was Gerloff[1] und andere vorausgesagt, dass das bisherige Finanzwesen eine ausserordentliche Belastungsprobe nicht habe aushalten müssen, wie sie starke Kriegsrüstungen oder gar der Krieg selbst notwendigerweise bringe. Tatsächlich gehörte nicht einmal überragender Scharfblick dazu, um zu erkennen, dass das bestehende notdürftige Flickwerk plötzlich auftretenden Schwierigkeiten nicht gewachsen war. Die Entwicklung drängte daher gebieterisch, schon aus nationalen Gründen, einer erneuten Reform zu, und zwar mit Heranziehung direkter Steuern. Die gemeinsame Not, vielleicht eine durch demokratischere Einflüsse veränderte Auffassung von den Pflichten des Reichtums, sicher aber auch der starke politische und parlamentarische Einfluss der inzwischen im Reichstag zur stärksten Fraktion angewachsenen Sozialdemokratie, die der Deckungsvorlage zustimmte, obwohl sie die Zweckbestimmung ablehnte, brachte fertig, was noch vor wenigen Jahren unmöglich erschienen war.

Die Deckung der einmaligen Summe erfolgte durch einen einmaligen Beitrag von Vermögen über 10,000 Mark und vom Einkommen über 5000 Mark, abgestuft nach progressiv ansteigenden Prozentsätzen und zahlbar in drei Jahresraten. Die Deckung der dauernden Belastung sollte hauptsächlich durch eine Vermögenszuwachssteuer geschehen.

Diese Vermögenszuwachssteuer ist die erste ganz unzweifelhaft direkte Steuer des Reichs[2]. Sie umfasst nach der Begründung der Regierungsvorlage:

a) den Vermögenserwerb auf Grund von Rechtstiteln, die dem Erbrecht angehören, sowie auf Grund von unentgeltlichen Zuwendungen unter Lebenden;
b) den Vermögenserwerb durch Spekulationsgewinne und infolge sonstiger Glückszufälle (z. B. Lotteriegewinne);
c) die Erhöhung des Vermögenswertes durch eine Wertsteigerung einzelner Vermögensgegenstände;
d) die Vermögensbildung aus erspartem Einkommen.

Diese neue Steuer enthält also zugleich eingekapselt eine erneute und verschärfte Erbschaftsbesteuerung.

Bisher war das Reich zur Deckung seiner Mittel fast ausschliesslich auf indirekte Steuern angewiesen; damit ist klar und wohl unwiderruflich gebrochen worden. Das Jahr 1913 eröffnete eine neue Aera, denn dieser erste Schritt lässt sich später nie mehr rückgängig machen. Auf manchen Irrwegen, Kreuz- und Querfahrten ist das Reich hier angelangt, nachdem jahrzehntelang der Kampf um soziale Steuerpolitik auf die Einzelstaaten und Gemeinden beschränkt blieb.

[1] *Gerloff, W.* Matrikularbeiträge und direkte Reichssteuern 1908.
[2] *Gerloff, W.* Die Reichsfinanzgesetzgebung von 1913. Berlin 1914.

Tatsächlich haben des öftern auch die Bundesstaaten versucht, die indirekten Mehrbelastungen ihrer Bürger durch entsprechende Steuerreformen zu mildern. Die Erhöhung der Getreidezölle von 1885 brachte so in Preussen Ermässigung der Kommunallasten und ein Heraufsetzen des Steuerminimums auf 900 Mark. Doch man kam dabei alsgemach auf einen toten Punkt und lief Gefahr, mit der einen Hand mehr zu nehmen als man mit der andern gab, um so mehr als die indirekten Einnahmen des Reichs, voraus die Zölle, so rapid wuchsen, dass diese Entlastungen kaum Schritt damit halten konnten. Zögernd und widerstrebend anerkannte die Reichsregierung die Notwendigkeit einer Heranziehung sozialpolitischer Momente in die Reform. Schon die Denkschrift der Sydowschen Reform von 1909 sagt: „Es erweist sich als absolut notwendig, zur Bedarfsdeckung auch solche Steuern heranzuziehen, die vornehmlich von den Besitzenden getragen werden.“ Der Reichstag allerdings verwässerte ja die Vorlage; aber gerade dieses gewaltsame Zurückhalten des Reichs von den direkten Steuern brachte dann 1913 den Einbruch um so nachhaltiger.

Dass eine direkte Steuer bei nächster Gelegenheit dem Reichsfinanzsystem einverleibt würde, stand schon seit 1909 fest.

Zwei Momente dürfen dabei allerdings nicht übersehen werden.

Einmal die nicht gering einzuschätzende Tatsache, dass diesmal im Vordergrund der allgemeinen Diskussion weniger finanzpolitische als patriotisch-ethische Motive standen. Es erschien der Mehrheit des deutschen Volkes als eine durch das neugeprägte Wort „Richesse oblige“ gut gekennzeichnete vaterländische Pflicht, dass diesmal in schwerer Zeit mit Hintansetzung aller nüchternen Einwände der Besitz, dessen Schutz doch unzweifelhaft eine Verstärkung der Wehrmacht in erster Linie bedeutet, auch bereit sei, grössere Opfer zu bringen. Daneben aber begründete die Regierung ihr Vorgehen noch damit, dass es bei der ungünstigen Geldlage ohne starke Erschütterung des Reichskredits und gleichzeitig grosse Einbusse nicht möglich sei, so gewaltige Summen auf dem Anlehenswege zu erheben. Diese beiden Faktoren beachten, heisst uns die Umkehr zu starker direkter Reichsbesteuerung etwas zurückhaltender beurteilen. Die Tatsache selbst bleibt bestehen. Die Beschlüsse bilden unstreitig einen Wendepunkt in der Geschichte der deutschen Finanzen, dessen Folgen für die Zukunft noch gar nicht abzusehen sind; aber sie haben nicht den Charakter prinzipieller Umkehr und Neuorientierung weder der Wissenschaft noch der Praxis, sondern den vorübergehender Notstandsaktion. Allerdings hat nun inzwischen der Krieg auch diese Verhältnisse wohl gründlich geändert. Wenn schon zur

Friedenszeit die Rüstungsnotwendigkeit einen Eingriff des Reichs in das finanzielle Quellgebiet der Einzelstaaten rechtfertigte, wie viel mehr zwingen die ungeheuren Geldopfer eines modernen Krieges dazu.

---

3. Die Hauptprobleme der deutschen Finanzreform.

Im folgenden möchte ich aus den im Verlaufe der langen Periode immerwährender Finanz- und Steuerkämpfe in Deutschland auftauchenden Problemen einige Fragen herausgreifen, die durch alle wissenschaftlichen und politischen Diskussionen hindurch ständig im Vordergrund des Interesses standen. Es sind zugleich, wenigstens teilweise, die Vorschläge, die im Mittelpunkt unserer schweizerischen Finanzreform sich finden. Gerade die Diskussion der Probleme im Deutschen Reich und die Erfahrungen, die man mit ihrer vorläufigen Lösung in einem um so viel grösseren Lande gemacht hat, vermögen uns wertvolle Winke zu geben.

Diese drei Fragen sind:

1. Die Grenzen direkter und indirekter Besteuerung im Bundesstaat.
2. Der Gegensatz zwischen direkter und indirekter Besteuerung.
3. Der Tabak als Steuerobjekt.

Erstes Kapitel.

Die Grenzen direkter und indirekter Besteuerung im Bundesstaat.

Wenn wir am Schlusse unseres kurzen historischen Abrisses rückblickend den Werdegang der deutschen Finanzen durchgehen und die verschiedenen Reformen ihrer Wirkung nach einzuschätzen versuchen, so ergibt sich die unbestreitbare Tatsache, dass im allgemeinen kein einziger der vielen Sanierungsversuche den beabsichtigten Zweck ganz erfüllt hat. Sogar Bismarck, der doch sonst nicht so leicht von einem einmal vorgefassten Plane abzubringen war und seinen Willen durchzusetzen wusste, hat vor dem Zwang der stärkeren Verhältnisse mehrfach kapitulieren müssen; von seinen Nachfolgern gar nicht zu sprechen.

Es war ein Doppeltes, das Bismarck angestrebt hatte. Einmal die finanzielle Konsolidierung und Selbständigkeit des Reichs und zum zweiten ein konsequenter Ausbau der indirekten Besteuerung.

Hier haben wir nur vom zweiten Teil dieses Programms zu sprechen. Immer aufs neue entbrannte der Kampf zwischen dem zusehends demokratischer werdenden Reichstag und der

Regierung. Tabakmonopol, Branntweinmonopol und eine Reihe weiterer Vorlagen fielen als Opfer; die Regierung war zu weitgehenden Zugeständnissen direkter Steuererhebung genötigt.

Es ist doch im Ernste kaum anzunehmen, dass zu diesem trotz allen Misserfolgen starken Festhalten der Reichsregierung am Ausbau der indirekten Besteuerung nicht gewichtige Gründe veranlassten. Diesen Gründen nachzugehen, die meiner Ueberzeugung nach in weitem Masse im Wesen des Bundesstaates verankert und deshalb auch für die Beurteilung schweizerischer Verhältnisse wichtig genug sind, sei unsere Aufgabe. Vorerst mag eine Aussprache über den begrifflichen Gegensatz der beiden Steuerarten angezeigt sein.

Wenn sich auch im allgemeinen der heutige Kampf weniger um ein Entweder-Oder handelt, als vielmehr um die Frage, ob das bestehende Finanzsystem durch direkte oder indirekte Steuern ausgebaut werden soll, so scheint es mir dennoch wichtig, ja notwendig, der grundsätzlichen Frage an dieser Stelle einige Aufmerksamkeit zu schenken.

Der Kampfruf: Hie direkte Steuer — hie indirekte Steuer! ist heute ein Schlagwort geworden, das die finanzpolitischen Erörterungen und Diskussionen aller Länder beherrscht. Unter diesem Wahr- und Sammelzeichen sucht man auf der einen Seite die Konsumenten-, auf der andern Seite die Produzenteninteressen, und zwar bäuerlicher und industrieller Herkunft, zu sammeln, wenigstens soweit es sich bei den indirekten Steuern um die Zölle handelt.

Die Unterscheidung der gesamten Steueraufwendungen in direkte und indirekte ist ebenso alt, wie in ihrer genauen Definition umstritten und veränderlich. Das ist auch durchaus begreiflich. Solange nur wenige, verhältnismässig einfache, primitive Steuerarten bestanden, genügte eine rohere Unterscheidung, die aber dann sofort versagte, als neue hinzukamen. Die ursprünglich gebräuchliche Unterscheidung, als direkte die Steuern zu bezeichnen, die unmittelbar vom Steuerträger zu entrichten sind, und als indirekte die, bei denen zwischen Steuerträger und Fiskus ein vorläufiger Steuerzahler, der Fabrikant, Grosshändler, steht, wobei also das Wesen der indirekten Steuer in der Möglichkeit der Ueberwälzung vom vorläufigen Steuerzahler auf den endgültigen Steuerträger bestünde, versagte aber schon teilweise bei der Unterstellung der Erbschaftssteuer. Adolf Wagner nennt direkte Steuern die *Steuern von Erwerb und Besitz* und indirekte die *auf Aufwand und Verbrauch*. Während die direkte Steuer die finanzielle und also auch steuerliche Leistungsfähigkeit des einzelnen nach seinem persönlichen Einkommen und Vermögen bemisst, schliesst die indirekte erst vom Verbrauch und Umsatz auf diese. Die indirekten Steuern umfassen also nach dieser

Definition alle die zahlreichen Steuern, welche den Verbrauch sowohl notwendiger als auch entbehrlicher Gegenstände treffen, einschliesslich der Zölle, dazu die in neuerer Zeit immer mehr ausgebauten Verkehrssteuern. Der grosse grundsätzliche Unterschied der beiden Besteuerungsarten tritt nun klar zutage. Aus dem Wesen der indirekten Steuer als einer Verbrauchssteuer ergibt sich nämlich unzweideutig, dass, soll sie einigermassen ertragreich gestaltet werden, sie in ihrer Mehrheit vom Aufwand der Masse, also vom Massenkonsum genommen werden muss, während die direkten Steuern ebenso naturgemäss in ihrem Hauptgewicht auf der wohlhabenderen Minderheit lasten. Es ist deshalb auch verständlich, dass das Volk im Laufe der Zeit wohl einseitig, aber teilweise nicht unrichtig die indirekten Steuern als Steuern der Armen, die direkten Steuern als die der Reichen kennzeichnete. Die Abneigung gegen die indirekten wie gegen alle Steuern ist eine historische. Leute, die wie Martin Luther, als man infolge der Türkenkriege neue Steuern ausschrieb, erklärten: „dass ich gerne wollte mit seyn, mit meinem armen Pfennige neben andern, die es willigklich geben, denn der Unwilligen ist sonst genug", sind auch heute noch nicht zahlreich geworden. Die indirekten Steuern aber traf je und je erbitterter Hass.

Die erste wissenschaftliche Steuerlehre, die die Revolution in Frankreich mitentzünden half, die der Physiokraten, gab dieser Abneigung als Widerspruch gegen die lästigen und empörenden Abgaben des merkantilistischen Polizeistaates beredten Ausdruck: „Vive le roi sans la gabelle" war der Ruf der revoltierenden Bauern, die sich gegen die sie aussaugenden Salzkonskriptionen empörten. Als der dritte Stand in Paris sich erhob, da war die Zertrümmerung der verhassten Octroihäuser eine der ersten Taten des ergrimmten Volkes. Aus solchen Traditionen heraus ist das Steuerprogramm der Revolution entstanden, das alle indirekten Steuern als Schädlinge des Volkes verdammte. Die Wellen der Revolution trugen diese Bewegung über ganz Europa. Der Hass gegen alles, was Verbrauchssteuer hiess, fand sogar öfters seinen Niederschlag in den Verfassungen; die mächtig einsetzende freihändlerische Bewegung von der Mitte des 19. Jahrhunderts ab unterstützte diesen Kampf und übertrug ihn auch auf das Gebiet der Zölle.

Die Reaktion ist nicht ausgeblieben. Wohl ist die Abneigung teilweise bis heute da; aber die Verhältnisse waren stärker als die schöne Theorie. Sie haben da wieder aufgebaut, wo die Revolution blind einriss.

Soll man es eine Ironie der Geschichte nennen, dass das gleiche Frankreich, von dem jene Bewegung ausging, dasjenige Land ist, in dem das System der indirekten Steuern am konsequentesten und raffiniertesten ausgebaut ist, ja dass trotz ener-

gischer Anläufe die Revolution selbst, wie auch die spätern politischen Umwälzungen die früheren Grundlagen der Mittelbeschaffung nie wesentlich erschütterten. Schon 1808 hat Napoleon das Tabakmonopol, die Schöpfung Colberts, wieder in die Herrschaft eingesetzt, und seither ist so vieles andere gefolgt. Das demokratische England erhebt neben einem allerdings sehr scharf ausgebildeten progressiven Steuersystem und trotz seines Freihandels von einigen Massenartikeln Abgaben, die alles übertreffen, was man sonst bei uns an solchen Steuern gewohnt ist.

Das alles ist die Folge nüchterner finanzpolitischer Ueberlegung, gepaart mit der Einsicht, dass nicht alles, was indirekte Steuer heisst, ohne weiteres als volksbedrückend anzusprechen sei; dazu kommt noch die Leichtigkeit ihrer Erhebung.

Warum hielt die Deutsche Regierung trotz gegenteiliger Entwicklung am Ausbau der indirekten Steuern fest? In allen Bundesstaaten, nicht zuletzt im deutschen Reich, hat sich im Laufe der Entwicklung die klare Scheidung herausgebildet: Die direkten Steuern für die Einzelstaaten und Gemeinden, die indirekten dem Reich. Da, wo Einzelstaaten indirekte Lasten, Zölle, Verbrauchssteuern erhoben, wurden sie möglichst abgelöst. Das hat starke historische und sachliche Gründe.

Zunächst ein Wort zur *historischen Entwicklung* dieses Verhältnisses in Deutschland.

Nach der Verfassung hätte das Reich das unbeschänkte Recht, Steuern zu nehmen, wo es sie bekommen kann. Zwischen dieser rechtlichen Gewalt und der Möglichkeit ihrer Durchführung besteht aber ein Widerspruch. Neben dem Reich stehen die Bundesstaaten mit ihrem Besteuerungsrecht. Der Staatsbürger aber hat nur ein Einkommen, aus dem er sowohl Reichs- wie Landessteuern zu entrichten hat. Beide müssen also ineinander greifen. Auch die historische Betrachtung ergibt die gleichen Resultate. Als zu Anfang des 19. Jahrhunderts die deutschen Staaten sich politisch und wirtschaftlich erhoben, da begann eine neue Periode steuerlicher Gesetzgebung innerhalb der Einzelstaaten, dem Begehren der neuern Zeit nach gleichmässiger Besteuerung und Anpassung der Steuern an das Einkommen, also der Reaktion zugunsten direkter Besteuerung folgend. Aber noch ein weiteres. Der preussischen Staatskunst gelang die Gründung des norddeutschen und später des deutschen Zollvereins. Hatte man dabei ursprünglich nur beabsichtigt, ein gemeinsames Zollwesen zu errichten, so drängten die Verhältnisse bald dahin, auch die indirekte Besteuerung der einzelnen dem Zollverein angeschlossenen Staaten gleichmässig zu gestalten und einzuschränken, da nur auf solcher Grundlage eine einheitliche Zollerhebung überhaupt möglich wurde. Die Einzelstaaten

waren von nun an auf das Gebiet direkter Besteuerung gedrängt. Einzig den süddeutschen Bundesgenossen gelang es, sich bis heute gewisse Vorrechte zu sichern. Von da an verläuft die Entwicklung der Besteuerung in Deutschland in zwei Linien. Die indirekte Besteuerung im Zollverein und dann durch seinen Erben im Reich — die direkte Besteuerung in den Bundesstaaten.

Diese historische Trennung des deutschen Steuersystems hat sich bis heute erhalten. Mehr als 80 % aller Reichseinnahmen fliessen aus indirekten, mehr als 70 % aller Einnahmen der Bundesstaaten aus der direkten Besteuerung.

Es ist durchaus kein Zufall, dass, so verschieden im einzelnen der Werdegang auch war, in allen bundesstaatlichen Ländern, also ausser Deutschland in der Schweiz, Oesterreich-Ungarn, den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Brasilien, Argentinien, Mexiko und Australien die Entwicklung ähnliche Bahnen eingeschlagen hat[1]. Der allen gemeinsame Bund nimmt verfassungs- oder gebrauchsrechtlich die indirekte Besteuerung für sich in Anspruch. Das ist ganz natürlich. Der Zusammenschluss der Einzelstaaten zum Bund lässt die Zoll- und Abgabeschranken im Innern fallen, der Bund allein erhält das Recht und die Macht ihrer Erhebung. Diese Scheidung ist die Folge der bundesstaatlichen Vereinigung, die ja hauptsächlich aus dem Grunde erfolgt, weil der einzelne Staat zu seiner politischen und wirtschaftlichen Selbstbehauptung zu schwach ist.

Anderseits dienen zur Deckung des gemeinsamen Finanzbedarfs folgerichtig diejenigen Einnahmen, die aus der Natur der Reichstätigkeit sich ergeben. Es sind die Früchte seines Arbeitsfeldes, die er erntet. So ist es natürlich, dass Bundesstaaten immer und überall die Deckung ihres Bedarfs in Zöllen, Verbrauchs- und Verkehrssteuern suchen und finden. Diese Grenzbereinigung ist teilweise sogar in der Verfassung festgelegt. Als 1894 die Regierung der Vereinigten Staaten von Nordamerika die sonst nur zur Deckung von Kriegskosten erhobene Einkommenssteuer auch in Friedenszeiten einführen wollte, erklärte der oberste Gerichtshof diesen Beschluss als verfassungswidrig. Auch Art. 42 der Schweizerischen Bundesverfassung verschliesst dem Bund jede direkte Besteuerung mit Ausnahme des Umweges durch die Kontingente.

Es müssen tatsächlich zwingende Gründe vorliegen, wenn in diese historische Gebietsteilung eine Bresche gestossen werden soll. Das Aufgeben auch der direkten Besteuerung würde bewirken, dass den Einzelstaaten überhaupt kein eigenes

[1] *Wuttke, R.* Reichsfinanzen, Landesfinanzen. 1909.
Schwarz, O. Die Steuersysteme des Auslandes. 1908.

Steuergebiet mehr bliebe. Es wäre nicht mehr als der Anfang der Aufhebung des finanziellen Hoheitsrechts der Einzelstaaten und damit der stärkste Schritt zum Einheitsstaat[1]. Was aber viel gefährlicher wäre: Einmal heimisch in diesem Gebiet würde das Reich immer weitere Teile direkter Steuer für sich okkupieren, den Einzelstaaten nur noch die kärglichen Ueberreste lassen und sie damit in ihren wichtigen kulturellen und erzieherischen Aufgaben ungebührlich einschränken, zum Schaden der Gesamtheit. „Mag man direkte Steuern finanzpolitisch für besser halten als indirekte; darüber kann kein Zweifel bestehen, dass ein System direkter Steuern für das Reich die Axt zur Vernichtung der Einzelstaaten anlegt[2]." Eine ganze Reihe bedeutender Fachleute wie Katzenstein, v. Mayr, Wolf schliessen sich diesem Urteil an, dass die Einzelstaaten keine starke Vorwegnahme direkter Steuern ertrügen und Schäffle[3] nennt gar die indirekten Steuern das stärkste Bindemittel der Bundesgemeinschaft. Mag auch etwa grundsätzliche Gegnerschaft gegen direkte Steuern sich dieser Argumente bedienen; viel Richtiges enthalten sie trotzdem. Es bedarf grösster Vorsicht und kluger Zurückhaltung, wenn das Reich sich anschickt, die Gebiete der Mittelbeschaffung der Einzelstaaten und Gemeinden einzuengen.

Zu diesen Erwägungen kommen allerdings noch unbestreitbare materielle Vorzüge und Bequemlichkeiten der indirekten Besteuerung für den sie erhebenden Staat. Sie liegen darin, dass die Steuerbehörden mit der grossen Masse der Steuerzahler gar nicht in Berührung kommen, sondern die Erhebung bei einzelnen ausführen. Das bedeutet eine gewaltige Erleichterung des Bezugs. Steuerrückstände sind selten, weil die zunächst Zahlenden meist leistungsfähig sind. Der Konsument, auf den der Händler oder Fabrikant diese Steuer abwälzt, zahlt sie nur im Verhältnis seiner Einkäufe. Sie wird dadurch unsichtbar und da, abgesehen von den Steuern auf Nahrungs- und Bedarfsartikel, jeder sich ihrer Zahlung durch Nichtgebrauch entziehen kann, auch in relativ hohen Beträgen willig bezahlt. Die gewichtigen Bedenken dagegen, wie Gefahr der Unterschleife und vorab die Unsicherheit des Ertrags, da dieser bei den Zöllen und Verkehrssteuern ganz von der wirtschaftlichen Konjunktur abhängig ist, und bei den Verbrauchssteuern leicht eine Konsumverminderung eintreten kann, sind wohl nicht zu übersehen, vermögen aber die Vorteile nicht aufzuheben. Der Staat nimmt lieber die Gefahr schwankender Einnahmen auf sich, als dass er auf eine

[1] *Köppe, H.* Am Vorabend der neuen Reichsfinanzreform. 1908.
[2] *Laband, L.* Direkte Reichssteuern. Berlin 1908. S. 39.
[3] *Schäffle, A.* Die Steuern. 1897.

so angenehm zu erhebende Steuer verzichtet. Dies war auch mit ein Grund, weshalb Bismarck unausgesetzt nach indirekten Steuern drängte. Bei den Konservativen fand er dabei zunächst mit seinen Gründen ein um so willigeres Ohr, als sich damit die Fernhaltung erklecklicher Opfer von Einkommen und Vermögen ergab. Dazu kam, dass in der Tat die Einzelstaaten teilweise sehr energisch durch die direkte Besteuerung Einkommen und Vermögen heranzogen, so Preussen mit seiner 1891 durchgeführten, dem Basler Steuersystem nachgebildeten, vorbildlichen, grosszügigen Steuerreform.

Viele Einzelstaaten hatten dabei so grosse eigene Aufwendungen zu machen, dass sie tatsächlich keine wesentliche Einbusse erleiden durften. Das darf bei der Beurteilung der ganzen Steuerbelastung nicht übersehen werden. Auch die einzelnen Gemeinden und Städte benötigten gewaltige Geldsummen, die sie meist durch direkte Besteuerung aufbringen mussten. Wie gross und dabei verschieden diese Aufwendungen waren und wie sie gestiegen sind, zeigen einige Zahlen[1].

Die direkten Steuern betrugen 1908 in Thüringen zwischen 7 und 8 Mark, in Preussen zwischen 8 und 9 Mark; dagegen in Lübeck 30,2, in Bremen 48,5 und in Hamburg 48,9 Mark. Dazu kommen in den Gemeinden der Einzelstaaten allerdings beträchtliche Zuschläge zur Staatseinkommenssteuer.

Hierzu zwei Beispiele. Es betrug im gleichen Jahre im Königreich Sachsen[2] die

Zahl der Gemeinden mit einem kommunalen Einkommenssteuerzuschlag

bis 100 %	496	Gemeinden	mit	416,816 Einwohnern
100—150 %	288	„	„	1,462,435 „
150—200 %	271	„	„	800,161 „
200—300 %	222	„	„	317,462 „
300—900 %	108	„	„	90,613 „

In den preussischen Städten mit 10,000 und mehr Einwohnern wurden erhoben als Kommunalzuschlag:

in Prozenten der Einkommenssteuer[3]

bis 100 %	in	16	Städten
100—150 %	„	86	„
151—200 %	„	104	„
201 - 250 %	„	33	„
251 % und mehr	„	6	„ so beispielsweise

Berlin	100 %
Frankfurt a. M.	136 %
Köln	155 %
Königsberg	225 %

[1] Denkschriftenband zur Begründung der Finanzreform. 1908.
[2] Zeitschrift des Kgl. Sächs. Statist. Bureaus. 1909.
[3] Preussische Statistik. Heft 268.

Mit den Gemeinden wetteifern in der Ausgaben- und Schuldensteigerung die grössern Kommunalverbände, die Kreise und Provinzen; so dass, wenn man den Umfang der beiden Aufgabenkreise, desjenigen des Reiches und desjenigen der Einzelstaaten betrachtet, der letztere sich weitaus als der grössere darstellt. Dieses Verhältnis wird allerdings dadurch gemildert, dass die Einzelstaaten den grössern Teil ihrer Ausgaben durch Erwerbseinkünfte decken können.

Teilweise sind auch beträchtliche Schulden aufgelaufen. Sie betrugen auf den Kopf in Lübeck 455,7 Mark, in Hamburg 594,7 Mark und in Bremen 837,7 Mark. Nach einer Zusammenstellung des Düsseldorfer statistischen Amtes betrugen am 31. März 1907 die Schulden aller 165 Städte mit mehr als 25,000 Einwohnern (die Hansastädte ausgenommen) 3,8 Milliarden Mark.

Diese so auffallende, sehr beträchtliche direkte Besteuerung hat zur Folge, dass die Gesamtbelastung des einzelnen Reichsangehörigen trotz starker indirekter Besteuerung durch das Reich ziemlich ausgeglichen erscheint.

Was gab nun trotzdem den Anlass zur Umkehr?

Zunächst der schon erwähnte traditionelle Gegensatz zwischen Reichstag und Regierung. Bei der damaligen Stimmung im Volk gegen indirekte Steuern und Zölle aller Art war es ohne weiteres klar, dass eine durch das allgemeine Wahlrecht bestellte Volksvertretung sehr starke Rücksichten auf die unzweideutige Willenskundgebung ihrer Wählerschaft zu nehmen hatte.

Ist es auch eine bedenkliche Uebertreibung, wenn Ehrenberg[1] in hellem Zorne den Satz aufstellt: „Die wichtigste Aufgabe aller Volksvertretungen der Welt ist von jeher gewesen, gegenüber den Regierungen die Interessen der Steuerpflichtigen zu vertreten; der Deutsche Reichstag aber kann diese Aufgabe bei den Besitzsteuern niemals erfüllen, denn er ist eine Vertretung der Besitzlosen und hat, auf Grund des Reichstagswahlrechts, weder den Beruf noch die Möglichkeit, die Interessen der Besitzenden zu vertreten; deshalb muss jede Besitzsteuer im Reich notwendigerweise einen sozialistischen Charakter annehmen“; Uebertreibung schon deshalb, weil der Reichstag früher und jetzt niemals eine Vertretung der Besitzlosen war, so gibt die Aeusserung doch ein sprechendes Stimmungsbild. Der auf demokratischer Grundlage gewählte Reichstag ist notwendig den direkten Steuern, die eine wohlhabende Volksminderheit treffen, geneigt; den indirekten, die den Verbrauch der Masse, also alle treffen, bringt er keine Sympathie entgegen.

[1] *Ehrenberg, R.* Die Katheder-Sozialisten und die Reichsfinanzreform. 1909. S. 21.

Tatsache war, dass sich der Reichstag in zunehmendem Masse für verpflichtet hielt, die Interessen der Minderbemittelten besser zu wahren. Sogar der Bundesrat konnte sich dieser Einsicht auf die Dauer nicht verschliessen. Das höhnende Wort, das einst Bismarck (1881) gesprochen hatte: „Wer einen Bedarf an mit der Regierung unzufriedenen Wählern hat, wird im grossen an den direkten Steuern festhalten wollen", erwies seine Richtigkeit, allerdings in anderem Sinne als Bismarck geglaubt hatte. Der Reichstag, stark durchsetzt mit demokratischen, linksstehenden Parteien, nahm nicht mehr leichten Herzens alles an, um so mehr, als die politischen Erfolge der Sozialdemokratie manchen stutzig und kopfscheu machten. „Die Furcht, ihre Anhänger aus den besitzlosen Kreisen an die Sozialdemokratie zu verlieren, zwingt die bürgerlichen Parteien je nach dem Mass, in dem sie noch Gefolgschaft dieser Kreise haben, zu einer gewissen Rücksichtnahme. Sie können es daher nicht wagen, die neuen Lasten ganz mit indirekten Steuern zu bestreiten[1]."

Zu diesen rein politischen Erwägungen, die allein sicher nicht stark genug gewesen wären, den Einbruch zu veranlassen, traten nun aber noch starke sachliche Gründe. Schon die Vorlagen bis 1909 hatten das Gebiet der Verbrauchsbesteuerung in weitem Masse in Anspruch genommen und durch die Schutzzölle die Lebenshaltung des Minderbemittelten schwer belastet.

Es kam dann als erster Einbruch in die nachgerade dem fortwährenden Drängen nicht mehr standhaltende Gebietsteilung zwischen Reich und Staaten der Anteil an der Erbschaftssteuer. Die Finanzreform von 1909 aber sah wieder neben etwa 120 Millionen Mark direkter Steuern, von denen die Hälfte die Einzelstaaten durch Matrikularbeiträge aufbringen sollten, etwa 380 Millionen Mark indirekter Aufwendungen vor. Dagegen erhob sich nun die Kritik. So wie dann aber trotzdem im Jahre 1909 die endgültig bereinigte Reform angenommen wurde, war sie nun allerdings mit indirekten Abgaben reichlich durchsetzt. Nicht nur Luxusbedürfnisse, sondern auch Dinge des täglichen Bedarfs wie Salz, Zucker, Leuchtmittel, Zündwaren unterlagen der Besteuerung.

Wenn man die reiche, fast unabsehbare Literatur der damaligen und spätern Zeit durchgeht, findet man denn auch kaum einen ernsthaften Finanztheoretiker oder Politiker, der angesichts dieser Sachlage noch einer weitern indirekten Belastung das Wort gesprochen, keinen, der nicht in irgendeiner Weise dem Gefühl Ausdruck gegeben hätte, dass ein sozialer

[1] *Hilferding, R.* Sozialdemokratische Steuerpolitik (Neue Zeit 1912. S. 223).

Ausgleich notwendig sei. A. Wagner[1] wetterte gegen die konservative Partei, die zwar mehr Steuern bewillige als die Linke, aber nur solche, die wesentlich von andern Volksschichten getragen würden, und klagt den Reichtum an, dass er nichts opfern wolle. Daneben trat hauptsächlich auch die Meinung immer stärker in den Vordergrund, dass nun der Konsumbelastung genug sei. Wolle das Reich Sozialpolitik treiben, so dürfe es das nicht so tun, dass es aus der einen Tasche gebe, was es in die andere stecke. Eine gesunde Auffassung griff Platz. Auch an praktischen Vorschlägen fehlte es nicht. Während aber die einen mehr einer Besteuerung des Einkommens zuneigten, hielten wieder andere eine Belastung des Vermögens für richtiger und zweckmässiger, daneben auch gerechter. Die praktische Durchführung allerdings war allen angesichts der Buntscheckigkeit bundesstaatlicher Steuergesetze nicht ganz klar. Aber dieses sozialpolitische Motiv war, wenn auch nicht das stärkste, so doch das einzige sachliche Motiv eines Uebergreifens der Reichsbesteuerung auf die Domäne der Einzelstaaten. Dagegen soll noch ein Moment einzelstaatlicher Interessenpolitik angeführt werden. R. Wuttke[2] wies in einer sehr interessanten Arbeit darauf hin, dass sich der Widerstand durch eine teilweise schon vorhandene Ueberspannung der süddeutschen Staaten mit Steuern, darunter stark indirekten, begründen lässt.

Die gesamte Steuerbelastung berechnet er auf den Kopf:

Preussen	Mark	8.58
Mecklenburg-Strelitz	„	5.60
Waldeck	„	6.80; dagegen in Süddeutschland
Bayern	„	14.53
Hessen	„	16.01
Württemberg	„	17.68
Baden	„	19.67

Wenn auch nicht übersehen werden darf, dass diese gewaltigen Unterschiede zu einem grossen Teil auf die völlig anders geartete soziale Struktur und den grössern durchschnittlichen Wohlstand der Südstaaten zurückzuführen ist, so bleibt dennoch eine nicht unbeträchtliche Steuerdifferenz bestehen. Wuttke folgert daraus, dass, wenn das Reich seine Einnahmen aus einer weitern Steigerung der indirekten Steuern zu erzielen suche, diese neuen Steuern zu den direkten in Nord- und Mitteldeutschland, dagegen neben die indirekten Süddeutschlands treten. Da nun der Süden Deutschlands an und für sich mehr Steuern aufbringen muss, so dürfte sich aus diesem Gesichtspunkt heraus ein weiterer Uebergang der

[1] *Wagner, A.* Die Reichsfinanznot und die Pflichten des deutschen Volks wie seiner politischen Parteien. 1908.

[2] *Wuttke, R.* Reichsfinanzen — Landesfinanzen. 1909.

Reichsbesteuerung von den indirekten zu den direkten Steuern rechtfertigen. Zudem lag dem Reich und seiner Regierung daran, dem ganzen Einnahmenkomplex ein festes, elastisches und anpassungsfähiges Element einzufügen, das den Schwankungen des Wirtschaftslebens nicht unterworfen war, und das bot sich, wollte man von den Matrikularbeiträgen absehen, nur durch eine direkte Steuer.

Während die einen mehr einer Reichseinkommenssteuer zuneigten, bevorzugten die anderen eine Vermögenssteuer; fast alle befürworteten eine Reichserbschaftssteuer mit Ausdehnung der Steuerpflicht auf direkte Abkömmlinge, hauptsächlich deswegen, weil dieses Gebiet durch die Einzelstaaten und Gemeinden noch wenig bebaut war. A. Günther[1], der nach dieser Hinsicht am besten vorgearbeitet hatte, schlug eine besondere, auf eigener Neutaxation und Aufstellung beruhende Reichseinkommenssteuer vor, die neben ihrem Hauptzweck, dem finanziellen Ertrag, die willkommene Nebenwirkung einer Beeinflussung der noch teilweise rückständigen einzelstaatlichen Steuergesetze im Sinne gleichmässiger Existenzminima hätte. Gerloff und Conrad schlossen sich dieser Auffassung an. Die Reichsfinanzreform von 1913 wurde dann nach diesen Grundsätzen angelegt. Daneben aber machte sich noch eine Ansicht geltend, die mir so bedeutsam erscheint, dass ich sie kurz erwähnen muss. Sie ging aus von der Auffassung, dass so richtig alle die vorgebrachten, hauptsächlich die sozialpolitischen Argumente gegen eine weitere einseitige Belastung des Massenverbrauchs sprächen, diese doch nicht hinreichend beweiskräftig seien, um den folgenschweren weitern Bruch mit der Steuertrennung des Bundesstaates zu rechtfertigen. Gegen eine direkte Reichssteuer sprachen auch die in ihrer Anspannung so verschiedenen einzelstaatlichen Steuern, die teilweise zusammen mit den Kommunallasten schon so hoch waren — in Sachsen betrug die Belastung für 2000 Mark bis zu 16 %, bei 10,000 Mark bis zu 10 % —, dass ohne ernste Gefahren neue Steuern nicht denkbar schienen. Viel bedenklicher als das Fehlen genügend entwickelter direkter Steuern sind die Mängel der bestehenden: fehlender sozialer Ausbau, zu wenig starke Progression, die meist schon bei 5 % (Preussen, Bayern, Sachsen, Württemberg) aufhört, ungenügende Degression nach unten und zu kleines steuerfreies Existenzminimum. Der sozialeAusgleich erschien daher, bei keineswegs grundsätzlicher Ablehnung jeder direkten Steuer, viel mehr in einem Ausbau der indirekten Reichsbesteuerung gegeben, und zwar nach der Seite des Luxusverbrauchs, Alkohol- und Tabak-

[1] *Günther, A.* Richtlinien einer Finanzreform. Annalen des Deutschen Reichs. 1909.

besteuerung, wenn möglich in der Form des Monopols, Vermehrung der Verkehrssteuern (Liegenschafts- und Effektenhandel); dafür aber einzelstaatliche Entlastung der Minderbemittelten. Eheberg[1] äusserte sich dafür, „dass die relativ höhere Belastung, welche die untern Klassen bei den unentbehrlichen Lebensmitteln (Getreide, Fleisch, Salz, Zucker) zu tragen haben, allmählich ausgeglichen werde durch Festsetzung höherer Existenzminima und stärkerer Progression bei den direkten Landes- und Gemeindesteuern". Diese Auffassung erscheint mir als die des ruhig abwägenden, sozial denkenden Realpolitikers. Es ist ein unbestreitbarer Fortschritt, dass man sich daran gewöhnte, ein Steuersystem nicht mehr allein nach dem finanziellen, sondern ebensosehr nach ethischen, sozialen und volkswirtschaftlichen Grundsätzen zu beurteilen. Ein Steuergesetz wird heute vor dem Volke nicht bestehen können, wenn es nicht mit „einem Tropfen sozialen Oels" gesalbt ist.

So haben sozialpolitische Momente in Deutschland den Einbruch in die geschichtliche steuerliche Gebietsteilung möglich gemacht. Mag dieser Gesichtspunkt menschlich richtig sein, fraglich erscheint die dadurch bedingte finanzpolitische Neuorientierung. Jeder Bundesstaat, der vor Finanzproblemen steht, wird sich diese Frage vorlegen müssen. Ich selbst neige durchaus dem Standpunkt möglichster Schonung einzelstaatlicher Mittelbeschaffung zu, und sehe keine Gefahr in indirekter Besteuerung geeigneter Objekte, wenn dafür soziale Kompensationen eintreten. Eine andere Frage ist, ob sich diese Entscheidung auch von rein sozialpolitischer Betrachtungsweise aus halten lässt. Ein kurzer Abschnitt möge sich damit befassen.

Zweites Kapitel.

Der Gegensatz zwischen direkter und indirekter Besteuerung.

Scheinbar am konsequentesten hat die sozialdemokratische Partei, zunächst in Deutschland, dann aber auch in der Schweiz zu der Streitfrage zwischen direkten und indirekten Steuern Stellung genommen. Sie vertritt dabei die Interessen der Arbeiterschaft. Schon aus diesem Grunde ist es angezeigt, dieser Stellungnahme näher zu treten, auch wenn es mir nicht schon aus persönlichen Gründen Gewissenssache wäre, mich damit wenigstens in Kürze auseinanderzusetzen.

Das Erfurter Parteiprogramm von 1891 verlangt Abschaffung aller indirekten Steuern, Zölle und sonstigen wirtschafts-

[1] *v. Eheberg, Th.* Das Reichsfinanzwesen. 1908. S. 108.

politischen Massnahmen, welche die Interessen der Allgemeinheit den Interessen einer bevorzugten Minderheit opfern.

Das Programm der sozialdemokratischen Partei der Schweiz enthält eine ähnliche, allerdings viel vorsichtigere Stelle: Steuerbefreiung eines zum Leben notwendigen Betrages. Bekämpfung der indirekten Steuern und der Schutzzollpolitik.

Kautsky[1] sagt in seinen Erläuterungen zum Erfurter Programm: „Jeder Bissen Brot, jedes Stück Fleisch, das Gläschen Branntwein, der Krug Bier des kleinen Mannes, das Oel in seiner Lampe, der Rock, den er trägt, alles zollt und steuert dem Staate. Je ärmer der Staatsbürger, desto grausamer wird ihm mitgespielt. Dieser Uebelstand ist endlich aus der Welt zu schaffen, damit die Preistreibereien der Lebensmittelwucherer und die steuerpolitische Ausplünderung der Arbeiterklasse ein Ende nehmen."

Wenn ich einleitend diese unzweideutige Haltung nur als scheinbare Konsequenz bezeichnete, so bin ich darüber eine Aufklärung schuldig. Schon eine eingehende Analyse der angezogenen Stelle des Parteiprogramms lässt Bedenken aufkommen, da sie die Zölle und indirekten Steuern nur soweit abgeschafft wissen will, als sie die Interessen der Allgemeinheit verletzen.

Ich beschränke mich zunächst auf den einen Teil indirekter Besteuerung, *die Zölle.* Ihre Beurteilung hängt aufs engste zusammen mit der Frage nach den handelspolitischen Grundsätzen der Sozialdemokratie. Eine kurze historische Betrachtung soll einer grundsätzlichen Erörterung vorausgehen.

Oberflächlichem Urteil mag es ja als ganz selbstverständlich erscheinen, dass bei dem Kampfe zwischen Freihandel und Schutzzoll die Arbeiterschaft vielleicht schon dem Gleichklang mit dem idealen Worte Freiheit zuliebe, ohne weiteres im Lager der Zollgegner sich befinden müsse, dann aber als Vertreter der Konsumenten und aus Opposition gegen das herrschende System. So ist es oder braucht es aber nicht zu sein. Im Jahre 1848 schon warnt K. Marx[2] in seiner berühmten Brüsseler Rede über den Freihandel gegenüber den Lobpreisungen von Prince-Smith vor den „Harmonieillusionen" der Freihändler. „Die Brüderlichkeit, welche der Freihandel zwischen den verschiedenen Nationen der Erde stiften würde, wäre durchaus nicht brüderlich. Die Ausbeutung in ihrer kosmopolitischen Gestaltung mit dem Namen der allgemeinen

[1] *Kautsky, K.* Das Erfurter Programm (Internationale Bibliothek Nr. 13, S. 52).

[2] *K. Marx,* Rede über den Freihandel: (Anhang zum Elend der Philosophie 1848).

Brüderlichkeit bezeichnen, ist eine Idee, die nur dem Schoss der Bourgeoisie entspringen könnte. Alle destruktiven Erscheinungen, welche die freie Konkurrenz im Innern eines Landes zeitigt, wiederholen sich in noch riesigerem Umfang auf dem Weltmarkt.“ Marx erklärt es als durchaus begreiflich, dass England dem Freihandel zuneige, weil er ihm vermöge seiner industriellen Vormachtstellung die Ausbeutung der andern Länder gestatte. Zurückgebliebenen Ländern aber sei der Schutzzoll ein Mittel rascherer Entwicklung. Die Arbeiterschaft habe ein Interesse daran, den Kapitalismus sich möglichst rasch überall entwickeln zu sehen; deshalb sei für sie der Entscheid zwischen Schutzzoll und Freihandel kein prinzipieller, sondern eine reine Frage der Taktik, denn dieser Kampf sei ein solcher der Bourgeoisie unter sich. Im gleichen Sinne äusserte sich mehrfach Fr. Engels, der Deutschland sowie dem aufstrebenden Amerika Schutzzölle empfahl, da dadurch auch die Arbeiterschaft nur gewinne. Der Schutzzoll beschleunige die wirtschaftliche Entwicklung — der „Expresszug“ des Schutzzolls, statt dem „Bummelzug“ des Freihandels.

Hier zeigt sich deutlich der Einfluss Listscher Gedankengänge. Man anerkannte die Berechtigung des Zolls als eines Erziehungsmittels schwacher und unentwickelter Industrie. Einiger war man in der Verurteilung agrarischer Schutzzölle. Die Haltung der deutschen Sozialdemokratie war widerspruchsvoll, neigte sich aber zunächst stark Marxschen Deduktionen zu. Lassalle[1] allerdings bekannte sich als starker Gegner jedes Zolls. Der Parteitag zu Gotha jedoch fasste 1876 eine Resolution, die folgende Stelle enthielt: „Der Kongress erklärt, dass die Sozialisten Deutschlands dem innerhalb der besitzenden Klassen ausgebrochenen Kampf zwischen Schutzzoll und Freihandel fremd gegenüberstehen; dass die Frage, ob Schutzzoll oder nicht nur eine praktische Frage ist, die in jedem einzelnen Fall entschieden werden muss.“

Es folgte die Bismarcksche Aera schutzzöllnerischer Entwicklung. Von da an war die Sozialdemokratie geschlossen im Lager der Freihändler, einerseits um einer allzu starken Verteuerung der Lebensmittel entgegenzuwirken und anderseits aus politischer Gegnerschaft. Gerade die Vereinigung brutalster politischer Vergewaltigung der Sozialdemokratie und schutzzöllnerischer Handelspolitik in einer Hand trug viel dazu bei, den Hass gegen Zölle zu einem traditionellen zu stempeln; schon darum, weil ihre Bekämpfung in der Linie prinzipieller Steuerverweigerung lag. 1881 allerdings erklärte Aug. Bebel[2]

[1] *Lassalle, Fr.* Die indirekten Steuern und die Lage der arbeitenden Klassen. 1864.

[2] *Bebel, A.* Reichstag, 25. Februar 1881.

noch: „Wir Sozialdemokraten gehen von der Ansicht aus, dass der Entscheid, ob Schutzzoll oder Freihandel eine Frage der Praxis ist.“ Im Jahre 1898 befasste sich der Stuttgarter Parteitag mit der Frage der Handelspolitik. Max Schippel, damals schon der beste Kenner der Materie, war Referent. Wenn er sich auch sehr vorsichtig aussprach, agrarische Schutzzölle ausdrücklich verneinte, so erklärte er doch bestimmt, dass die Arbeiterschaft sich keineswegs festlegen solle und niemals den blossen Konsumentenstandpunkt einnehmen dürfe. Sogar Kautsky, der entschieden dem Freihandel zuneigte, stimmte zuletzt einer Resolution zu, die für die entwickelte Grossindustrie im allgemeinen den Schutzzoll als unvereinbar mit den Interessen der Arbeiterschaft erklärte; also Ausnahmen nachdrücklich gestattete und für unentwickelte Industrie den Schutzzoll zuliess.

Anlässlich der Erneuerung des Zolltarifs im Jahre 1902 entbrannte der Kampf aufs Neue. An Stelle der verhältnismässig noch zurückhaltenden Positionen der Caprivischen Verträge der 90er Jahre standen wesentlich verschärfte Ansätze zur Diskussion, hauptsächlich auch auf notwendige Lebensmittel. Unter diesen Umständen war der einmütige und entschlossene Kampf der sozialdemokratischen Partei begreiflich und notwendig. Auch denjenigen, die noch geneigt waren, sich für Zollschutz auszusprechen, ging die nun vorgesehene Konsumentenbelastung zu weit.

Der aus den Handelsverträgen hervorgegangene Gebrauchstarif war dann allerdings gegenüber dem Generaltarif gemildert, blieb aber auch so noch sehr stark protektionistisch. Einige Angaben zeigen das.

Tarifsätze für den Doppelzentner in Mark.

	Handelsverträge 1894	Generaltarif	Handelsverträge 1903/1906
Roggen . . .	3,5	7	5
Weizen . . .	3,5	7,5	5,5
Hafer	2,8	7	5
Malz	3,6	10,25	5,75
Mehl	7,3	18,75	10,2
Butter . . .	16	30	20
Käse	15	30	15
Eier	2	6	2

Während einiger Jahre schien nun allerdings die Frage der zukünftigen Stellung der sozialdemokratischen Partei Deutschlands durchaus gegeben. Sie befand sich in der Abwehr gegen den Hochschutzzoll. Um die Wende des 20. Jahrhunderts hingegen setzte wieder eine vermehrte Diskussion ein. Wer aufmerksam die wissenschaftlichen Publikationen, die periodischen Zeitschriften und die Parteipresse durchgeht,

der begegnet zunächst noch schüchternen, dann aber entschiedeneren Mahnungen, sich nicht aus agitatorischen Gründen zu einer Haltung hinreissen zu lassen, die sachlich nicht abgeklärt sei. An Stelle einer dilettantischen Beurteilung trat wissenschaftliche Durchdringung und Forschung, die sich wesentlich an die Namen Max Schippel, R. Calwer, Arth. Schulz, Ed. David, Edm. Fischer, G. Hildebrand anknüpft. Hauptsächlich der Erstgenannte vertrat in verschiedenen Publikationen seinen abweichenden Standpunkt[1].

Die nüchterne, praktische Beobachtung zeigte nämlich, dass an Stelle des prophezeiten Niedergangs ein anhaltender wirtschaftlicher Aufschwung eingesetzt hatte, der auch in bescheidenem Masse der Arbeiterschaft in verbesserter Lebenshaltung zugute kam und auch innerhalb der Partei, soweit sie nicht in Dogmen erstarrt war, der Ueberzeugung zum Durchbruch verhalf, dass die „Verelendungstheorie" vielleicht relative, sicher aber nicht absolute Gültigkeit besitze. Der Einwand, dass die Verbesserung trotz und nicht wegen des Schutzzolls so gekommen sei, war zu naiv, um ernst genommen zu werden. Einige Angaben anschliessend an Helfferichs[2] Untersuchungen belegen diese Entwicklung.

Zunächst rein äusserlich eine ungemein starke *Volksvermehrung.* 1880 umfasste das Gebiet des Deutschen Reichs etwa 45 Millionen, 1912 hatte das Deutsche Reich 66 Millionen Einwohner. Dabei hatte in den letzten Jahrzehnten die Auswanderung rapid abgenommen. Die wirtschaftlichen Möglichkeiten sind also stärker gewachsen als die Bevölkerung. Hand in Hand mit der Vermehrung geht eine starke Industrialisierung. Sie zeigt sich in einer wesentlich veränderten Berufsgliederung:

Berufsgliederung[3] in Prozenten	1882	1895	1907
Landwirtschaft	42,0	35,6	28,5
Industrie	35,1	38,9	42,5
Handel	9,9	11,5	13,3

1886/87 zählte das Deutsche Reich 2143 Aktien- und Kommanditgesellschaften mit 4876 Millionen Mark Kapital. 1907/08 sind es 4,578 mit 12,788 Millionen Mark Kapital. Während 1909 das deutsche Volksvermögen von amtlicher Stelle aus, allerdings offenbar zu niedrig, auf 200 Milliarden Mark geschätzt wird, hat es sich nach Helfferichs Berechnungen 1913 auf etwa 300 Milliarden Mark erhöht. Zugleich stieg das jähr-

[1] *Schippel, M.* Grundzüge der Handelspolitik.
Arbeitsmarkt und Handelsverträge.
Die wirtschaftlichen Umwälzungen und die Entwicklung der Sozialdemokratie. Ausserdem zahlreiche Artikel in den Sozialist. Monatsheften.
[2] *Helfferich, K.* Deutschlands Volkswohlstand 1888—1913. Berlin 1913.
[3] A. a. O. S. 19.

liche Gesamteinkommen auf etwa 40 Milliarden Mark. Aber auch Zeichen einer allgemeinen in die Tiefe gehenden Wohlstandsvermehrung sind vorhanden. Die gesteigerte Konsumkraft zeigt sich in beträchtlich vermehrtem Verbrauch der Lebensmittel wie der Luxusartikel.

Konsum pro Kopf.

Jahr	Roggen u. Weizen	Kartoffeln	Zucker	Kaffee	Tee	Reis
1886–90	178,1 kg	385,2 kg	6,8 kg	2,38 kg	0,04 kg	1,76 kg
1907–11	231,7 „	577,2 „	19,0 „	2,79 „	0,66 „	2,71 „

Der Fleischkonsum ist bedeutend gestiegen und erreicht heute mit 51,9 kg beinahe denjenigen Englands, der als der stärkste Europas gilt.

Die Tatsache einer starken quantitativen und qualitativen Verbesserung der Lebenshaltung der Massen steht ausser Zweifel. Auch Einkommenserhebungen, die allerdings infolge der ganz verschiedenen Steuerveranlagung nur bedingt vergleichbar sind, zeigen eine aufsteigende Linie:

Verteilung des Volkseinkommens in Preussen[1].

Zensiten mit Einkommen von:	1896	1906	1912
900—3000 Mark	2,321,000	4,146,000	6,123,000
3000—6000 „	215,000	343,000	548,000

Das Einkommen hat stärker zugenommen als die Bevölkerung. 1888 betrugen die gesamten Sparkasseneinlagen etwa 4½ Milliarden Mark, 1912 über 18 Milliarden Mark.

Bleibt die Lage des deutschen Arbeiters auch trotzdem noch eine verhältnismässig recht gedrückte, so sprechen die Zahlen doch keineswegs gegen die bisherige Handelspolitik. Ashley[2] vergleicht in einer Studie die Lebenshaltung der deutschen und englischen Arbeiterschaft. Er kommt zum Schluss, dass der in Deutschland während dieser Zeit bestehende Schutzzoll zum mindesten den Fortschritt nicht verhindert, sehr wahrscheinlich aber gefördert habe. Der deutsche Arbeiter lebe eben so gut wie der englische, in mancher Beziehung sogar besser. England habe daher alles Interesse, die Frage des Schutzzolles unbefangen zu prüfen, um so mehr als Deutschland einen aufstrebenden, England einen absterbenden Bauernstand besitze.

Dazu kam die wachsende Einsicht, dass in Zukunft auch die landwirtschaftliche Bevölkerung und Arbeiterschaft mehr als bisher in den Kreis sozialistischer Tätigkeit einbezogen werden müsse; man sich also auch um ihre Not bekümmern sollte[3].

---

[1] *Helfferich, K.* Deutschlands Volkswohlstand. S. 96.

[2] *Ashley, W. J.* Das Aufsteigen der arbeitenden Klassen Deutschlands im letzten Vierteljahrhundert. Tübingen 1906.

[3] *David, E.* Sozialismus und Landwirtschaft. 1903.
Kautsky, K. Die Agrarfrage. 1899.

So stark war aber bereits das Dogma von der volksbefreienden Wirkung des Freihandels geworden, dass sich zunächst heftiger Widerstand gegen diese Outsider erhob. Dass es — bei der starken Betonung der Gegenwartsarbeit natürlich — meist Revisionisten waren, die zur Einkehr mahnten, gereichte bei der damaligen Stimmung der Sache auch nicht zur Empfehlung, obwohl gerade Bernstein, der geistige Führer des Revisionismus, stetsfort einer der heftigsten Schutzzollgegner blieb.

Doch die Stimmung wurde ruhiger, und gerade die Stellungnahme der Sozialdemokraten anderer Länder führte dazu, allseitig sich darin zu finden, dass nach wie vor die Frage keine prinzipielle, sondern eine taktische sei.

Dieser historische Rückblick sollte nach meiner Ansicht zeigen, dass es auch heute nicht klug wäre, den Freihandel zum Parteidogma zu stempeln und wenn dies momentan noch so starken agitatorischen Erfolg verspräche. Ich neige durchaus der Ansicht zu, dass man sehr wohl die unseligen Wirkungen hoher Lebensmittelpreise bedauern und doch der Auffassung sein kann, dass der prinzipielle und wohl vorläufig auch offizielle Standpunkt der Partei nicht richtig ist.

Es ist ein fundamentaler Irrtum, der dadurch nicht richtiger wird, dass er immer wieder auftaucht, zu meinen, dass die Sozialdemokratie ihres internationalen Charakters wegen auch a priori für den Freihandel sein müsse. Auch durch die Kundgebungen von Arbeitern hört man das alte Cobdensche Wort: „Der Freihandel ist der Weg, und zwar der einzige Weg zum allgemeinen Frieden.“ „Keine Zollgrenzen, sondern überall offene Türen und freiester Güteraustausch zum gegenseitigen Wohl der Völker“, so tönt die betörende Zukunftsmusik. Dass diese Anschauungen irrig sind, zeigt ein Blick auf die Industrie.

Wenn die Industrien nicht allgemein ungefähr gleich stark entwickelt sind, so bedeutet Freihandel Schutz des Starken. Er ist die Politik des Ueberlegenen, bringt die Nationen auseinander, vermehrt die Gegensätze, vernichtet schwache Industrien, ist daher für industriell junge oder zurückgebliebene Länder unannehmbar und widerspricht auch den Interessen der Arbeiter, denn er gefährdet ihre Lage. Freihandel bedeutet Stagnation, bleibende Abhängigkeit neuerschlossener Länder, der Schutzzoll befördert die Expansionskraft der Industrie und bietet die Möglichkeit eines allmählichen Ausgleichs. In dieser Erkenntnis trat auch die deutsche Sozialdemokratie für den Schutzzoll als industriellen Erziehungszoll ein, unterstützte anderseits die englische Industriearbeiterschaft den Freihandel. Es ist kein Zufall, dass überall, wo aufstrebende Länder sich industriell entwickeln, die sozialistische Arbeiterschaft sich für

den Schutzzoll ausspricht, so in Amerika[1], so in Australien. Die zunehmende Industrialisierung und kulturelle Entwicklung hat stets unter dem Druck einer sich politisch und gewerkschaftlich organisierenden Arbeiterschaft ein stärkeres Anwachsen sozialpolitischer Massnahmen und ausgedehnteren gesetzlichen Arbeiterschutz im Gefolge. Dadurch erhöhen sich dem Lande gegenüber, das mit auf tieferer Stufe stehenden Arbeitskräften, mit Kulis, Chinesen und Eingeborenen fabriziert, die Produktionskosten und es sinkt seine Konkurrenzfähigkeit. Der Zollschutz soll dafür einen Ausgleich schaffen. Von diesem Gesichtspunkte aus, im Sinne eines Schutzzolls gegen die Gefährdung errungener Lebenshaltung, sind gerade die Arbeiter der aussereuropäischen Länder gegen den Freihandel aufgetreten[2]. Auf dem schon erwähnten Stuttgarter Parteitag führte Schippel[3] aus: „Das Endziel, die höhere Entwicklung der Industrie ist uns alles. Das bisschen Preisbewegung und Preiserhöhung kann für uns nichts bedeuten. Nicht als Konsumenten haben die Arbeiter über den Schutzzoll zu urteilen, sondern als Teilnehmer am heutigen Produktionsorganismus.“ Er stiess mit diesem Ausspruch keineswegs auf harten Widerstand. Solange die Schutzzölle Erziehungszölle bedeuten, solange sind sie nicht im Widerspruch mit den Interessen der Lohnarbeiter, vorab dann, wenn durch das Bestehen starker Gewerkschaften die Möglichkeit einer Lohnsteigerung gegeben ist. Es ist nicht Sache des Proletariats, der fortgeschrittenen, revolutionär kapitalistischen Politik gegenüber die überwundene der Freihandelsära zu verteidigen. Eine andere Frage aber ist es, welche Stellungnahme sich einer lebenskräftigen Industrie gegenüber rechtfertigt. Da scheiden sich die Wege. Die Stuttgarter Resolution spricht sich deutlich dahin aus, dass die entwickelte Industrie des Schutzzolls sich entraten sollte.

Doch auch hier erheben sich schon mahnende Stimmen innerhalb der Partei. Nicht, als ob ihnen der veränderte Charakter des Schutzzolls im reifen Industrieland entginge. Hilferding[4] entwickelt die Tatsache eines völligen Funktionswechsels des Schutzzolls, der in diesem Stadium nicht mehr dem Schutze der Inlandsproduktion, sondern zur Verteuerung des monopolisierten Inlandsmarktes führe. Der moderne Schutzzoll be-

[1] *Schippel, M.* Amerikanische Zollreform (Sozialistische Monatshefte 1913. S. 530).
Kanadisches und Handelspolitisches (Sozialistische Monatshefte 1911. S. 1451).

[2] *Schippel, M.* Australische Zollpolitik und australische Arbeiter (Sozialistische Monatshefte 1907. S. 594).

[3] Protokoll des Stuttgarter Parteitages. S. 179.

[4] Marx-Studien, III. Band. 1910.
Hilferding, R. Die Wandlung der Handelspolitik.

fördert die Kartellierung der Industrie, es ist die „letzte Phase des Kapitalismus", die er einleitet, um die sinkende Profitrate zu halten. Die Sozialdemokratie hat keinen Grund, diesen Prozess aufzuhalten. Weder Schutzzoll noch Freihandel, sondern Sozialisierung ist ihr Ziel, darum hat sie alle diesen Endzweck fördernden Entwicklungstendenzen frei walten zu lassen.

Liess man wenigstens auf dem Gebiet industrieller Zölle auch innerhalb der sozialdemokratischen Partei die verschiedensten Meinungen gelten, so war es lange Zeit hindurch verpönt, auch nur leise und sänftiglich agrarischem Zollschutz das Wort zu sprechen. Das hatte teils politische, in der historischen Gegnerschaft zum Junkertum liegende, teils aber auch sachliche Gründe. Tatsächlich liegen die Verhältnisse auch anders. Zum ersten wirken die durch den Schutzzoll hervorgerufenen Preiserhöhungen viel nachhaltiger und direkter auf den Konsumenten. Dadurch, dass entgegen den Verhältnissen der Industrie der Boden nur bis zu einer Höchstgrenze gesteigerter Produktion fähig ist, erhöht der Zoll die Grundrente, bereichert den Besitzer durch steigende Güterpreise, kommt aber dem Pächter und Kleinbauer nicht wesentlich zugut; dies um so mehr, als Korn- und Viehzoll nur dem nützt, der in grösserem Umfang diese Produkte absetzen kann, und das ist nur eine verschwindend kleine Zahl.

Dietzel[1] behauptet, dass der Kornzoll die Ueberproduktion erleichtere, die Krisen beschleunige und die Löhne eher sinken als steigen mache. Aber auch er muss da eine Einschränkung machen, wo es sich um die Erziehung oder den nationalen Schutz der Landwirtschaft handelt. Sogar Bernstein, den wir bei den entschlossenen Freihändlern finden, lässt eine Möglichkeit des Zolles offen; die Rettung einer in ihrer Existenz bedrohten Landwirtschaft. Gerade die gegenwärtige kriegerische Zeit mit den gegenseitigen Zufuhrabsperrungen ist kaum geeignet, einem Preisgeben nationaler Lebensmittelproduktion das Wort zu reden.

Dietzel erklärt sich als Anhänger und Verteidiger der „Konträrtheorie", die der Anschauung Ausdruck gibt, dass Getreidezölle zugleich das Steigen des Kornpreises und das Sinken des Arbeitslohnes bewirken. Darum seien Getreidezölle und Sozialpolitik, die zudem sehr wahrscheinlich gerade aus den Erträgnissen dieser Abgaben bestritten werden, unvereinbare Gegensätze. In einer sehr gründlichen und interessanten Arbeit nimmt *Diehl*[2] gegen diese Auffassung Stellung.

---

[1] *Dietzel, H.* 1. Kornzoll und Sozialreform. 1901. (Volkswirtschaftliche Zeitfragen No. 177/178). 2. Das Produktionsinteresse der Arbeiter und die Handelsfreiheit. 1903.

[2] *Diehl, Karl.* Zur Frage der Getreidezölle. Jena 1911.

Er bestreitet keineswegs, dass der Getreidezoll verteuernd auf den Brotpreis einwirke. Täte er das nicht, so hätte er ja eigentlich seinen Zweck, dem inländischen Produkt einen gegenüber dem Weltmarktpreis erhöhten Betrag zu sichern, verfehlt.

Dagegen geht es nicht an, die gesamte Verteuerung den Zöllen zur Last zu legen. Diese wird auch bewirkt durch den Weltmarktpreis.

Eine Vergleichung[1] belegt das:

Weizenpreise in Mark pro Tonne.

Jahre	Berlin	London
1891—1900	160 Mark	127 Mark
1901—1905	167 „	131 „
1906	179 „	133 „
1907—1909	210 „	167 „

England, das keinen Getreidezoll hat, zeigt ebenfalls stark steigende Getreidepreise. Diese sind also nicht so sehr bedingt durch die Zölle als durch die allgemeine Konjunktur.

Wenn so einerseits eine preissteigernde Wirkung des Getreidezolls unbestreitbar vorliegt, so hat anderseits der agrarische Schutzzoll ebenso unzweifelhaft in Deutschland zur Hebung der bedrängten Landwirtschaft beigetragen, und zwar nicht nur zugunsten des Grossgrundbesitzers, sondern auch des Mittel- und Kleinbauern. Zunächst rein äusserlich in einer wachsenden Zunahme dieser Betriebsformen. Die landwirtschaftlichen Betriebszählungen von 1882, 1895 und 1907 ergeben folgendes Bild.

Zahl der Betriebe.

	1882	1895	1907
unter 2 ha	3,061,831	3,237,030	3,378,509
von 2—5 „	981,407	1,016,318	1,006,277
„ 5—20 „	926,605	998,804	1,065,559
„ 20—100 „	281,510	251,787	262,191

Diese Entwicklung spricht durchaus für eine wachsende Prosperität des bäuerlichen Mittelbetriebs, zwingt aber auch die Sozialdemokratie zu einer Korrektur ihrer Ansichten über die Zukunft des selbständigen Bauernbetriebs. Es sind gerade die Betriebe der bäuerlichen Selbstwirtschaften im Vormarsch begriffen, also die Betriebe, die gross genug sind, um einer Bauernfamilie Existenz und Arbeit zu gewähren. Die Löhne der Landarbeiter zeigen ebenfalls eine steigende Tendenz. Arth. Schulz[2] schreibt: „So hoch man auch die produktionelle Leistungsfähigkeit des landwirtschaftlichen Kleinbetriebs

[1] *Diehl, Karl.* Zur Frage der Getreidezölle. Jena 1911. S. 66.

[2] *Schulz, Arth.* Oekonomische und politische Entwicklungstendenzen in Deutschland. München 1906. S. 80.

schätzen mag, so bedürfen die deutschen Bauern doch des Zollschutzes, wenn sie die ihnen aufgelegten Lasten tragen und einen angemessenen im Eigenbetriebe erzeugten Arbeitslohn erübrigen sollen.“ Und an anderer Stelle[1]: „Der ansiedelungslustige Landarbeiter, Landhandwerker und Kleinbauernsohn weiss gewiss den Vorzug der Billigkeit des Bodens zu schätzen. Noch mehr aber die ihm gebotene Sicherheit vor Entwertung des Kapitals und seiner Arbeit. Deshalb sind die Doktrinen des Freihändlertums und eine auf Erhebung des landwirtschaftlichen Arbeiterproletariats zu Kleinbauern gerichtete Kolonisationspolitik unvereinbare Gegensätze.“ Getreidezollpolitik ist noch keineswegs Grossgrundbesitzpolitik. Liegen agrarische Schutzzölle in mässigem Umfang unbestreitbar im Interesse der Landwirtschaft, so erhebt sich nun die Frage nach ihrer Rückwirkung auf die Industriearbeiterschaft. *Eine preissteigernde Wirkung der agrarischen Zölle bedeutet noch nicht Verschlechterung der Löhne und Lebenshaltung der Arbeiterschaft.*

Vom Standpunkt des ausschliesslichen Konsumenten aus ist allerdings der Kampf gegen jeden agrarischen Zoll berechtigt. Es gibt deren, die so handeln können: Staats- und Privatbeamte und Rentner. Der industrielle Arbeiter aber hat noch ein anderes Interesse. Die Höhe des Einkommens eines gewerblichen Arbeiters wird nicht durch die Besoldungsgesetze des Staates geregelt. Ob er überhaupt ein Einkommen hat, und wie hoch es sich stellt, schwankt im Auf und Ab der Wirtschaftskonjunktur und wird im wesentlichen durch zwei Faktoren bestimmt: durch den Beschäftigungsgrad der Industrie und durch die Zahl derer, die sich um freiwerdende oder neugeschaffene Arbeitsplätze bewerben. Der Beschäftigungsgrad der Industrie wiederum bemisst sich nach dem Umfang der zahlungskräftigen Aufträge, die sie erhält und nach dem Tempo, in dem sie für ihre Produkte Absatz findet. Für diesen aber ist noch in allen Ländern der innere Markt ausschlaggebend, und einer der wichtigsten Abnehmer auf dem innern Markt ist die Landwirtschaft. Wird diese und besonders die bäuerliche Bevölkerung in einem produktionsfreudigen Zustand erhalten, nimmt sie an Zahl zu, und steigert sich die Produktivität ihrer Arbeit, so wächst ihre kaufkräftige Nachfrage nach gewerblichen Erzeugnissen, damit der Beschäftigungsgrad der Industrie und damit die Zahl der in ihr tätigen Arbeiter und deren Chancen, durch das Mittel des gewerkschaftlichen Kampfes ihr Lohneinkommen zu erhöhen. Mögen daher Agrarzölle immerhin durch Hebung des Inlandspreises der Lebensmittel über das Preisniveau des Welt-

[1] *Schulz, Arth.* Freihandel in der Landwirtschaft. (Sozialistische Monatshefte 1910, I. Band, S. 177.)

marktes den Bezieher fester Renten schädigen, so können sie dennoch, falls sie die Produktivität der landwirtschaftlichen Arbeit erhöhen, und falls sich die Arbeiter durch ihre Organisation ihren Anteil an den Erträgnissen der dadurch gehobenen Konjunktur erkämpfen können, durch Vermehrung lohnender Arbeitsgelegenheiten die Lage der Industriearbeiter heben. Ausserdem vermindert lohnende Landwirtschaft die Abwanderung der Landwirtschaft zur Industrie und reduziert damit die industrielle „Reservearmee".

Unstreitig sind die Produktionsbedingungen in den einzelnen Ländern durchaus verschieden, so dass es möglich, ja sicher ist, dass ein Volk eine ganze Reihe von Vorteilen vor andern voraus haben kann, dass es also mit viel geringerem Aufwand an Kapital und Arbeit die gleichen Produkte liefern kann. Sehr wahrscheinlich, und das ist das Ausschlaggebende, kann es das hauptsächlich auf Grund schlechter und ungenügender Löhne. Der Schutzzoll hat die Aufgabe, dem inländischen Produzenten einen Preis für seine Waren zu sichern, der mindestens seine Produktionskosten deckt. Besteht dieser Schutz nicht, so verliert die Landwirtschaft entweder die Möglichkeit ausreichender Bezahlung der Arbeitskräfte oder ist dem Untergang geweiht. Mag man diesen Zustand an und für sich als etwas Ungesundes betrachten, da er lebensunfähige Produktionszweige künstlich erhalte, und wünschen, dass er verschwinde. Mag man es als Aufgabe sozialistischer Handelspolitik bezeichnen, auch in diesem Sinne Verständigung und Abrüstung anzubahnen; das gibt aber nicht das Recht, die Anforderungen der Gegenwart zu verkennen. Calwer[1] sagt zutreffend: „Auf alle Fälle kommen die Summen, um die der Konsum zunächst verteuert wird, indirekt der gewerblichen Warenherstellung und dem Arbeitsmarkte bald wieder zugute."

Diese Auffassung scheint mir grundsätzlich richtig. Ich bin Gegner einer starken Zollbelastung des zum Leben Notwendigen, halte auch entgegen Schippel das „Bisschen Preisbewegung" hauptsächlich in Deutschland für recht reichlich, begrüsse eine starke Heranziehung des Besitzes zu Steuern, anerkenne den internationalen Handel ohne die Schranken des Zolls als ein erstrebenswertes Ideal und kann trotzdem einer vollständigen Negierung des Zollschutzes unter den gegenwärtigen Wirtschaftsverhältnissen nicht zustimmen, ganz abgesehen davon, dass ein plötzliches Versagen dieser Finanzquelle den Ruin des Landes und damit aller sozialpolitischen Errungenschaften bedeuten würde: Vernichtung wertvollster Produktivgüter, Verarmen zahlreicher Familien, plötzliches Sinken der landwirtschaftlichen Arbeitslöhne, steigende Landflucht und damit

[1] *Calwer, R.* Das sozialdemokratische Programm 1914. S. 76.

starkes Drücken der Industrielöhne wären weitere Folgen[1]. Freilich hat die Sozialdemokratie mit ihrer einseitigen Forderung agitatorischen Erfolg als Sammelpunkt bedrohter Konsumenteninteressen erzielt; sie mag also parteipolitisch richtig sein. Nüchternen handelspolitischen Erwägungen aber hält sie nicht stand.

Dazu kommt noch, dass gerade um die Wende des Jahrhunderts eine starke, anhaltende Teuerung einzusetzen begann. Zu untersuchen, wieviel davon durch die Zölle verursacht worden ist und wieviel durch die internationalen Preiskonjunkturen, ist hier nicht unsere Aufgabe. Diese Teuerung erleichterte aber die allgemeine Agitation gegen Zölle. Jedoch ist nicht alles den Zöllen aufzukreiden. Genaue statistische Erhebungen haben ergeben, dass die Preiserhöhungen der einzelnen Waren bis zum Dreifachen der Zollerhebung anstiegen.

Ich bin am Schlusse meiner Ausführungen zur Zollfrage. Meine Absicht war, zu zeigen, dass auch von sozialistischer Betrachtungsweise aus dieses Problem sich keineswegs in der Forderung nach Abschaffung der Zölle erschöpfen kann, sondern vielmehr sich auflöst in die Frage, ob es nicht möglich sei, die sozialen Ungerechtigkeiten des Zolls durch andere Kompensationen auszugleichen.

Gilt das von den Zöllen, so, wenn auch eingeschränkt, von den Verbrauchs- und Verkehrssteuern. Darüber kann allerdings kein Zweifel bestehen, dass eine indirekte Besteuerung des notwendigen Massenverbrauchs zu den bedenklichsten Ungerechtigkeiten führt, da sie den einzelnen ohne Rücksicht auf seine Leistungsfähigkeit wie eine Kopfsteuer trifft, den Lohn entwertet und die Lebenshaltung drückt. Anderseits aber hiesse die schroffe Ablehnung aller indirekten Steuern die Quelle unvernünftig verstopfen, die Gelegenheit gibt, den Luxus angemessen zu Leistungen heranzuziehen. Zwar darf man sich dabei keinen Illusionen hingeben, denn gerade der Luxuskonsum verträgt keine exorbitante Belastung, da sonst auf ihn verzichtet wird.

Viel schwerer aber wiegen die Bedenken, die der letzte Abschnitt über die Reichsfinanzreform zu zeigen versuchte. Einmal die Frage, ob es möglich sei, Reich, Einzelstaaten und Gemeinden die gleichen Steuerarten benützen zu lassen, und zum andern der Entscheid, ob, wenn dies angängig, die Erträgnisse der direkten Steuer allein reichlich genug fliessen, um alle befriedigen zu können.

In jüngster Zeit noch, auf dem Parteitag zu Jena im Jahre 1913, hat sich die deutsche sozialdemokratische Partei mit

[1] *Schulz, Arth.* Freihandel in der Landwirtschaft (Sozialistische Monatshefte 1910. I. Band. S. 172).

der Steuerfrage befasst und anschliessend an ein Referat Em. Wurms[1], der sich durch seine „Finanzgeschichte des Deutschen Reichs" als Kenner der einschlägigen Verhältnisse ausgewiesen hatte, grundsätzliche Forderungen aufgestellt. Da heisst es unter anderem: „Ausschliesslich der Mehrwert (Grundrente, Leihzins, Unternehmergewinn) darf besteuert werden", und an einer andern Stelle: „Der Bedarf der Bundesstaaten ist durch Zuschläge zu den direkten Reichssteuern zu decken." Vom Gesichtspunkt eines vorläufig noch theoretischen Zukunftsprogramms lassen sich diese Forderungen ja sehr wohl hören.

An und für sich hätte ja die proletarische Opposition durchaus das Recht, auf dem Boden der Bekämpfung des gegenwärtigen Staates sich jeder Einmischung in die Beratung über dessen Mittelbeschaffung zu enthalten. Sie tat das bis heute durch Ablehnung der Budgets innerhalb des Parlaments. Je grösser aber der parlamentarische Einfluss wird, desto weniger kann sie diese rein negierende Haltung aufrecht erhalten. Gerade weil, um mit E. Bernstein[2] zu sprechen, „die Verteilung der Steuerlast eine politische Machtfrage ist", muss sie versuchen, auch das Gewicht ihrer Macht in die Wagschale zu werfen, nach dem Grundsatz der Wahl des kleinsten Uebels, ohne dass sie dabei der Verwendung beizupflichten brauchte. Dass diese Einsicht vorhanden ist, beweist die Haltung der Reichstagsfraktion anlässlich der Beratung des Wehrbeitrags, wo sie zwar den Zweck ablehnte, der Besitzsteuer aber zustimmte, um neue indirekte Belastung zu vermeiden. Schon der Nürnberger Parteitag 1908 sagte darüber: „dass jeder gegnerischen Regierung das Staatsbudget bei der Gesamtabstimmung zu verweigern ist, es sei denn, dass die Ablehnung die Annahme eines für die Arbeiterklasse ungünstigern Budgets zur Folge haben würde". Dass die süddeutschen Landesparteien noch einen Schritt weiter gingen und auch dem Gesamtbudget zustimmten, beweist wachsende Einsicht in die Unmöglichkeit dauernden Erfolges durch eine sterile Obstruktionspolitik. Angesichts der keineswegs geringen Schwierigkeiten einer so einseitig orientierten Mittelbeschaffung, wird es notwendig sein, da und dort Konzessionen an die nüchterne Wirklichkeit zu machen.

Mit der Grösse der Steuerbelastung wächst folgerichtig die Empfindlichkeit des Betroffenen dafür, ob die Lasten auch gerecht verteilt sind. Die moderne Auffassung in der Steuergesetzgebung hat schon längst das manchesterliche Aequivalenzprinzip aufgeben müssen, das jeden so weit zu Leistungen heran-

[1] *Wurm, Em.* Die Finanzgeschichte des Deutschen Reichs. Hamburg 1910. 2. Protokoll des Parteitages in Jena 1913.

[2] *Bernstein, E.* Die Steuerpolitik der Sozialdemokratie. 1914.

ziehen wollte, als ihm der Staat und das Gemeinwesen dafür Gegenleistung gab, und an seine Stelle den Grundsatz der nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgestuften Steuer gestellt. Diese Auffassung sieht in ihrer letzten Konsequenz die Aufgabe der Steuererhebung in der Schaffung eines Regulativs und Ausgleichs der Einkommen und Vermögen durch ausgedehnteste Progression. Ganz abgesehen davon, wie ausserordentlich schwierig es ist, den richtigen Massstab zur Durchführung dieses scheinbar überaus gerechten Grundsatzes zu finden, bietet ein Ueberspannen so schwere wirtschaftliche Gefahren, dass mit einigen Worten darauf hingewiesen werden muss.

Der direkten Besteuerung sind dadurch natürliche Grenzen gesetzt, als sie Rücksicht zu nehmen hat auf die Produktionsfähigkeit, und keineswegs etwa dazu führen darf, die industriellen Funktionen des Kapitals durch ein unsinnig hohes Ansteigen der Steuerbelastung ungebührlich zu erschweren[1]. Vom rein gewerkschaftlichen Standpunkt aus hat sogar der Arbeiter ein vitales Interesse, dass die zunehmende Kapitalsintensität und Kapitalskonzentration der industriellen Betriebe nicht allzu stark gestört werde. Ein Betrieb, in dem sehr grosse Kapitalien in Maschinenanlagen investiert sind, muss bestrebt sein, sich schon mit Rücksicht darauf einen tüchtigen, eingearbeiteten Stock längere Zeit bleibender Arbeiter zu erhalten, sei es durch höhern Lohn oder durch lockende Wohlfahrtseinrichtungen. Je geringer der Prozentsatz der Lohnsumme, gemessen am gesamten Produktionsaufwand, ist, desto leichter wird der Unternehmer Lohnaufbesserungen zubilligen, dies um so mehr, als eine zeitweilige Betriebseinstellung ihn gegenüber einem Betrieb, der ohne wertvolle Maschinen arbeitet, ungleich grössere Opfer kosten würde. Wir erkennen denn auch durchgehend die Tatsache, dass die kapitalintensiven Betriebe bessere Arbeits- und Lohnbedingungen aufweisen, als die arbeitsintensiven Unternehmungen.

Während einerseits starker indirekter Besteuerung sozialpolitische Momente entgegenstehen, erheben sich also auch gegen beliebige Erhöhung direkter Abgaben gewichtige Bedenken.

In der sozialdemokratischen Literatur und Diskussion bahnen sich ähnliche Entwicklungen an, die wenn auch nicht aus gleichen so doch verwandten Gedankengängen heraus entstehen. Schon Kautsky[2] warnt vor einer utopistischen Vorstellung künftiger Entwicklung. Auch wenn es gelänge, durch

---

Siehe darüber:

[1] *Kaulla, Rud.* Ideale und Vorurteile der deutschen Finanzpolitik. 1911.

[2] *Kautsky, K.* Am Tage nach der sozialen Revolution. S. 36.

progressive Einkommens-, Vermögens- und Erbschaftssteuer alle indirekten Steuern zu ersetzen, entständen neue Schwierigkeiten, weil die Kapitalisten, wenn die Steuer ihr Einkommen oder Vermögen zu sehr beschnitte, einfach aus dem Staate fortzögen. Der Staat hätte dann allerdings ideale Steuern, aber ohne Einkommen und Vermögen. Hier also noch wesentlich opportunistische Gründe. Aber schon Karl Renner[1] erhebt auch sachlich prinzipielle Einwände. „Innerhalb der gegebenen kapitalistischen Wirtschaftsordnung darf der Mehrwert nicht einmal zu hoch besteuert werden, ohne ökonomische Katastrophen, ohne das Proletariat selbst durch Lohndruck und Arbeitslosigkeit in Mitleidenschaft zu ziehen.“ Sogar gegen eine allzu hohe Erbschaftssteuer erhebt er Einspruch, da dadurch der Tod des Erblassers, falls er Fabrikant ist, oft auch die Arbeiterschaft empfindlich träfe. Niemals aber kann der blosse Grund, dass eine Steuer direkt ist, dass also die Kapitalisten bluten, dass die Reichen schwitzen müssen, sie zu genehmigen hinreichen. Aus dem Gefühl der Rache an der Person des Reichen kann und wird die Sozialdemokratie nicht Politik machen. Wir müssen die gesamte Wirtschaftsentwicklung vor Augen halten und dürfen sie nicht hemmen wollen. Also stellt die Rücksicht auf eine absolute oder relative Ueberbesteuerung uns ökonomische Schranken.

Mir scheint, dass hier Probleme angedeutet sind, denen auf die Dauer nicht ausgewichen werden kann. Der moderne, entwicklungsgeschichtliche Sozialismus erblickt in der zunehmenden Erstarkung der kapitalistischen Produktion und der damit verbundenen Konzentration gerade eine Vorbedingung der als Endziel zu erstrebenden Kollektivierung. Er hat also, will er folgerichtig handeln, gar kein Interesse daran, diesen Prozess durch irgendwelche Massnahmen und steuerliche Vermögensexpropriationen zu verlangsamen oder gar aufzuhalten. Nicht ein Zurückhalten, sondern ein Befördern industrieller Entwicklung und Kapitalshäufung liegt in seinem Interesse. Aufgabe sozialistischer Steuerpolitik wird es sein, einen gerechten Ausgleich anzubahnen, nicht aber, die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu hemmen, auch schon darum, weil mässige Steuerbelastung die Konkurrenzfähigkeit eines Landes gegenüber dem Ausland erhöht.

Anderseits liegt in der Verbrauchsbesteuerung nach ihrer Wirkung eine „Progression nach unten“. Soweit sie eben ergiebig ist, besteht sie in den Artikeln des Massenverbrauchs, und es erhebt sich dementsprechend bei jeder Erhöhung der indirekten Abgaben die Frage, ob die damit verknüpfte Ueberlastung der untern und mittlern Volksschichten kompensiert

[1] *Renner, K.* Das arbeitende Volk und die Steuern. Wien 1909. S. 42.

werde durch Entlastungen auf dem Gebiet der direkten Besteuerung.

Nicht nur gemessen an den Gegenwartsforderungen, sondern auch an den letzten Zielen, scheint es mir richtig zu sein, von sozialistischen Erwägungen aus einer massvollen Steuergesetzgebung das Wort zu sprechen.

So erhebt sich denn die Frage nach der Möglichkeit eines Auswegs. Er liegt meiner Ueberzeugung nach in der *Nutzbarmachung einer weitern Einnahmequelle: der monopolisierten Staatsbetriebe.*

Welche Bedeutung heute schon der Staatsbetrieb im Finanzhaushalt der Einzelstaaten und Gemeinden nicht nur in kultureller, sondern auch in finanzieller Beziehung bedeutet, zeigt ein Blick auf deren Rechnungsabschlüsse. Es betrugen z. B. *Erwerbseinkünfte* 1910 in Mark

	Direkte Steuern	Einnahmen aus Betrieben inklusive Eisenbahnen
Preussen	ca. 362,337,000	ca. 523,695,000
Bayern	„ 46,058,000	„ 116,847,000
Sachsen	„ 60,595,000	„ 54,706,000
Baden	„ 25,933,800	„ 26,298,000

Auch das Deutsche Reich selbst bezieht namhafte Summen aus seinen Unternehmungen.

Sie betrugen insgesamt von 1872—1909 von

Post und Telegraph 1086 Millionen Mark
Reichseisenbahnen 673 „ „

Die staatlichen Erwerbseinkünfte sind ausserordentlich beträchtlich, während das Reich daran wesentlich schwächer partizipiert. Kaulla[1] betont mit Recht, dass diese Vernachlässigung und die starke Ausbildung der Zwangsbeiträge der Staatsangehörigen in Form der Steuern und Abgaben nicht aus sachlichen, sondern aus politischen und historischen Gründen demokratischer Entwicklung sich erkläre. Die Staatsregierung soll genötigt sein, fortgesetzt die Mittel vom Parlament zu erbitten. Je mehr sie eigene Einnahmequellen besitzt, desto unabhängiger wird sie. Gerade eine aufmerksame Betrachtung der Vorgänge in den verschiedenen Stadien der Reichsfinanzreform bestätigt diese Auffassung. Die ganze Ueberweisungs- und Matrikularpolitik ist nichs anderes als ein fortwährender Kampf des Reichs mit der Volksvertretung um finanzielle Selbständigkeit. Das Schicksal der Tabak- und Branntweinmonopolvorlagen der Regierung ergeben weitere Belege.

Mir scheinen die Befürchtungen übertrieben. Praktisch kommt es doch darauf an, wie die Verfassung eines Staats-

[1] *Kaulla, R.* Ideale und Vorurteile der deutschen Finanzpolitik. 1911.

wesens ist und die Machtverhältnisse liegen. Sind Volksvertretung und Volksherrschaft fest verankert, so wird auch die Regierung Erträgnisse eigener Betriebe nicht wilkürlich verwenden können; andernfalls aber schützt auch das Bewilligungsrecht nicht vor Willkür. Ohne einer an einem praktischen Vorschlag anzustellenden Untersuchung über die Vorteile und Nachteile des Staatsbetriebs vorzugreifen, darf hier doch folgendes gesagt werden: Als Hauptargument des wirtschaftlichen Liberalismus gegen den Staatsbetrieb wird geltend gemacht, dass er die freie Konkurrenz ausschalte, selbständige Existenzen vernichte und eine grosse Zahl abhängiger Beamter und Arbeiter schaffe.

Die heutige Grossindustrie aber hat genau die gleichen monopolistischen Tendenzen. Zunehmende Kartellierung und Vertrustung schalten die Konkurrenz aus, vernichten den kleinen selbständigen Unternehmer und schaffen an seiner Stelle ein wahrscheinlich noch viel abhängigeres Beamtentum. Dazu kommen noch technische Entwicklungen. Durch die Errungenschaften moderner Technik ist die Fähigkeit des Grossbetriebs, gleichzeitig billiger und doch besser zu arbeiten als kleinere Betriebe, in ungeahnter Weise gesteigert worden, so dass durch die Monopolisierung eines Gewerbes dessen Rentabilität gesteigert werden kann, auch ohne dass die Produkte eine wesentliche Preissteigerung erfahren. Der finanzielle Ertrag für den Staat ist dann das Ergebnis einer Produktionsverbesserung, ohne gleichzeitige steuerliche Belastung.

Es gibt eine Reihe von Produktionszweigen, bei denen am Schluss der Entwicklung nur noch die Wahl steht zwischen Privatmonopol oder Staatsmonopol. Welchen Entscheid der heutige Staat dann trifft, erscheint mir unzweifelhaft.

Gewiss liegt in dieser Entwicklung ein Stück sozialistischer Zukunft. Nur liberaler Doktrinarismus aber kann sich daran stossen, denn dieses Hineinwachsen in den Staatsbetrieb liegt zugleich in der Linie wirtschaftlicher Entwicklung überhaupt. Der Staatsbetrieb bürgt ausserdem trotz der Notwendigkeit finanzieller Erträgnisse dafür, dass die Rücksicht auf die allgemeinen Interessen gewahrt bleibt.

Diese Forderungen sind ein Programm, aber keineswegs im Sinne einer planlosen und unwirtschaftlichen Verstaatlichung. Der Staat hat heute schon eine Reihe von Betrieben, wie Eisenbahn, Post, Telegraph, Telephon sich einverleibt, allerdings zumeist nicht so sehr im Hinblick auf finanzielle Ergiebigkeit als im Interesse der Allgemeinheit. Es ist aber gar nicht einzusehen, warum der Staat bei steigendem Finanzbedarf nicht auch das Recht haben sollte, da, wo die äussern Vorbedingungen vorhanden sind, sich eines Monopols zum Zwecke der Einnahmenvermehrung zu bedienen, wenn

er dadurch der Notwendigkeit enthoben wird, die Steuerschraube weiter anzuziehen. Hierbei bin ich mir darüber durchaus klar, dass in den meisten Fällen auch das Monopol ohne eine, wenn schon verhältnismässig geringe, indirekte Belastung des Konsumenten nicht auskommt. In diesem Sinne ist auch der Passus der Jenaer Resolution verständlich und richtig: „Wie eine indirekte Besteuerung wirken auch Staats- oder Gemeindemonopole, sofern sie auf ihre Waren mehr als den üblichen Gewinn aufschlagen."

Ich bin keineswegs der Meinung, dass das Gebiet der Steuergesetzgebung selbst nicht noch eines Ausbaues fähig ist oder dass es an und für sich unmöglich wäre, auch direkte Steuerquellen zu erschliessen. *Nur kann es sich in diesem Falle nicht darum handeln, einfach bestehender Einkommens- oder Vermögenssteuer eine Reichseinkommens- oder Vermögenssteuer künstlich aufzupfropfen, sondern man müsste sich bemühen, nach neuen möglichst unbebauten Steuerobjekten umzuschauen.* Diese Möglichkeit kann nicht allgemein erörtert werden, sondern hängt vom Steuerausbau jedes Landes ab. Da aber einem Ueberspannen sowohl der direkten als auch der indirekten Belastung gewichtige volkswirtschaftliche Gründe entgegenstehen, ist es gut, sich beizeiten nach einem weitern Ersatz umzusehen.

Soweit es sich heute zunächst um eine Reform bestehender Verhältnisse handelt, wobei wie im Deutschen Reich wohl auf absehbare Zeit schon aus handelspolitischen Gründen auf indirekte Besteuerung durch Zölle nicht verzichtet werden kann, sehe ich die Verbesserung im Sinne der Vorschläge Ehebergs, Cohns und anderer, also im Versuch einer versöhnenden Steuergesetzgebung. Es könnte das geschehen durch möglichste Beschränkung indirekter Abgaben auf Luxusartikel und, soweit das nicht möglich ist, in der Schaffung eines Ausgleichs, dadurch, dass der Minderbemittelte von der direkten Steuer völlig entlastet würde. Dass in dieser Beziehung in Deutschland noch manches nachzuholen wäre, zeigen wenige Zahlen.

Es beträgt das steuerfreie Existenzminimum in:

Preussen	900	Mark
Baden	900	„
Bremen	900	„
Hamburg	900	„
Bayern	650	„
Württemberg	600	„
Sachsen	450	„

Das englische Finanzsystem, wohl eines der grosszügigsten, erhebt die Einkommenssteuer erst von 160 £ (Fr. 4000) an, belastet allerdings dafür eine Anzahl von Genussmitteln sehr stark.

Zukünftige Entwicklung erblicke ich in der Verwirklichung folgender Forderungen:

Mässige Zölle auf allen notwendigen Lebensmitteln. Erhebung von Abgaben auf dem Luxusverbrauch, wenn möglich in Form des Monopols. Als Ausgleich eine wesentliche Entlastung der untern Schichten durch Gewährung ausreichender Steuerminima auf den direkten Steuern der Einzelstaaten. Erschliessung neuer direkter Steuerquellen für das Reich.

Drittes Kapitel.

Der Tabak als Steuerobjekt.

Es sind in erster Linie zwei Steuerobjekte, die bei allen Finanzreformvorschlägen im Vordergrund der Diskussion stehen, die *alkoholischen Getränke* und der *Tabak*. Wenn ich an dieser Stelle mich nur mit dem letzteren beschäftige, so nicht, weil ich etwa die Frage der Besteuerung der Getränke als minderwichtig betrachte, sondern weil, in stetem Hinblick auf den eigentlichen Zweck meiner Arbeit, für die Schweiz infolge des bestehenden, wenn auch sowohl finanziell als der Sache nach verfehlten Alkoholmonopols auf absehbare Zeit keine wesentliche Umformung dieser Einrichtung zu erwarten ist. Die Frage der heute wieder aktuell werdenden Biersteuer soll in anderem Zusammenhang besprochen werden. Anderseits aber ist bis heute die Schweiz eines der wenigen Länder, die den Tabak so gut wie unbelastet gelassen haben. Seit der Zeit, da die Regierungen, im Gegensatz zu früherer Haltung dem Tabakgenuss gegenüber, anfingen, in ihm ein ausgezeichnetes und leistungsfähiges Steuerobjekt zu erkennen und ihn, wie auch den Tabakbau eher förderten, statt ihn zu verbieten, um so mehr, als alle Verbote sich als machtlos erwiesen, ist dem Tabak diese Eigenschaft geblieben.

Es besteht meines Erachtens kein Zweifel darüber, dass der Tabak unbedenklich den ausschliesslichen Genussmitteln zuzuzählen ist. Ich halte also seine Besteuerung vom Standpunkt allgemein volkswirtschaftlicher, ja wie beim Alkohol auch von hygienischen Erwägungen aus für angebracht. Wenn auch die Belastung eine Konsumverminderung zur Folge hätte, was durchaus nicht feststeht, so würde dies keinen Mangel an Verbrauch notwendiger Güter bedeuten, sondern wäre vielleicht eher als wirtschaftlicher und gesundheitlicher Erfolg zu begrüssen. Der Tabak gehört nicht nur als entbehrliches Genussmittel zu den besteuerungsfähigsten Artikeln, sondern er hat auch eine geradezu erstaunliche Leistungsfähigkeit in den Finanzwesen anderer Länder dargetan. Bismarck hat je und je den Tabak als das weitaus steuerfähigste aller Steuer-

objekte bezeichnet. Dabei verkenne ich keineswegs die Tatsache, dass die Auffassungen über Luxusverbrauch ändern, dass heute Zucker, Tee, Kaffee, Kakao in dieser Beziehung kaum mehr gleicher Beurteilung unterliegen als wie zur Zeit, da man diese Artikel zum Teil mit hohen Abgaben belegte, ja dass man einzelne dieser Verbrauchsobjekte, wie den Zucker heute direkt den notwendigen Nahrungsmitteln zuzählen darf.

Für den Tabak aber scheint mir eine solche Wandlung völlig ausgeschlossen. Dazu kommt, dass die Tabakbelastung im allgemeinen nur den erwachsenen, männlichen Erwerbstätigen trifft und also so keineswegs die Familie im Verhältnis ihres sonstigen Verbrauchs belastet. „Der gewohnheitsmässigste Raucher und Schnupfer wird nicht behaupten wollen, dass er mit dem Tabak in dem Sinne ein notwendiges Bedürfnis befriedige, in welchem er anerkennt, dass ihm Brot, Fleisch und Salz unentbehrlich sind, dass seine Körper- und Geisteskräfte minder vollkommen funktionieren würden, wenn er sich dieser Gewohnheit nie ergeben hätte[1].“

Ein solcher Standpunkt hat nichts zu tun mit der vielleicht subjektiv völlig berechtigten Auffassung des Rauchers, dass der Tabakgenuss ihm zur Unentbehrlichkeit geworden sei, spricht auch durchaus nicht etwa einer moralisierenden Beurteilung das Wort, sondern enthält einfach die Erklärung der objektiven Tatsache, dass der Tabak den entbehrlichen Verbrauchsgegenständen zuzuzählen ist.

Diese Auffassung bestreitet auch in keiner Weise, dass jedermann das Recht dieses Genusses besitzt, und dass bei der heutigen Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltung sich auch der Minderbemittelte nicht versagen muss, was der Bessersituierte sich gönnt. Insoweit, aber auch nur in dieser Beziehung, hat das Schlagwort vom „Pfeifchen des armen Mannes“ Berechtigung.

Wenn also Ballod[2] sagt: „In bezug auf die hohen englischen indirekten Steuern wird gesagt werden, dass sie keine notwendigen, sondern entbehrliche Verbrauchsartikel treffen. — Das ist aber doch graue Theorie! Bier, Branntwein, überwiegendermassen auch Tabak, sind Massenverbrauchsartikel. Die modernen Arbeiter würden — und mit Recht — es sich verbitten, wenn man ihnen zumuten würde, auf dieses ‚Genuss-‘ und Reizmittel zu verzichten“, so ist das ja durchaus richtig, trifft aber nicht den Kern der Sache. Gewiss, niemand zahlt gern Steuern, weder direkte noch indirekte; aber wenn es sich schliesslich um den Entscheid handelt, welche Steuer verhältnismässig leicht ertragen, wenig drückend empfunden wird,

[1] *Mährlen, J.* Die Besteuerung des Tabaks im Zollverein. 1868. S. 8.
[2] *Ballod.* Der Streit um die finanzielle Belastung des deutschen Volkes.

und wenn dabei bestmögliche Rücksicht auf das Moment wirtschaftlicher Gerechtigkeit zu nehmen ist, so verdient die Belastung des Tabaks weitaus in erste Linie gestellt zu werden, gerade weil er daneben Massenverbrauchsartikel ist, sich die Besteuerung finanziell also lohnt. Hat man sich einmal für Verbrauchssteuern entschieden, dann treffe man in erster Linie den Luxuskonsum und damit als einträglichsten den Tabak.

Ein Nachteil haftet der Tabakbesteuerung wie jeder indirekten Steuer auch so noch an, dass sie nämlich den Armen relativ stärker trifft als den Reichen. Genaue statistische Erhebungen ergeben jedoch bemerkenswerte Ueberraschungen. Gerloff[1] verglich Einkommen und Verbrauch einer grossen Zahl von Familien und kam zum Resultat, dass die Ausgaben betrugen für

bei Einkommen von	Tabak	Branntwein	Bier	Getreide
4000—6000 Mk.	ca. 59 Mk.	ca. 14 Mk.	ca. 213 Mk.	ca. 209 Mk.
2000—4000 „	„ 25 „	„ 6 „	„ 106 „	„ 198 „
1200—2000 „	„ 18 „	„ 2 „	„ 122 „	„ 151 „
800—1200 „	„ 15 „	„ 1 „	„ 83 „	„ 145 „
unter 800 „	„ 3 „	„ 0,9 „	„ 39 „	„ 123 „

Der Arbeiter entäussert sich also deutlich erkennbar progressiv mit abnehmendem Einkommen der Luxusausgaben. Wolf[2] fand durch Vergleichung von 889 Haushaltungsrechnungen Berliner Familien folgendes:

Die Ausgaben für Tabak betrugen in Haushaltungen mit

bei einem Einkommen von	2 Personen Mk.	3 Personen Mk.	4 Personen Mk.	5 Personen Mk.	6 Personen Mk.	7 Personen Mk.
3000—4000 Mk.	—	—	87,9	—	88,4	38,8
2400—3000 „	78,8	56,5	67	55,4	41,3	27,6
1800—2400 „	48,9	48,1	34	24,3	27,2	25,4
1200—1800 „	38,6	34,8	25	19,2	18,6	12,1
weniger als 1200 „	12,1	25,4	12,7	8,9	15,5	—

Also auch hier ähnliche Ergebnisse. Wolf zieht daraus den Schluss, es sei unrichtig, dass der Arbeiter durch die Luxussteuern relativ schwerer belastet werde als der Wohlhabende. Diese Ergebnisse sind recht interessant. Sie zeigen allerdings, und das ist sehr wertvoll, dass die Geldbelastung des Arbeiters kaum im Verhältnis viel stärker ist als die des Mittelstandes; selbstverständlich würde aber der Vergleich schon nicht mehr in gleichem Umfang stimmen bei der Gegenüberstellung höherer Einkommensklassen. Immerhin bleibt

[1] *Gerloff, W.* Verbrauch und Verbrauchshaltung. 1910.
[2] *Wolf, J.* Die Reichsfinanzreform. Leipzig. 1909.

die Tatsache bestehen, dass die härtere Belastung des Arbeiters gerade darin liegt, dass er eben relativ weniger von dem ihm so lieben Genussmittel konsumieren kann als sein besser situierter Mitbürger.

Es besteht also durchaus kein Zweifel darüber, dass der weniger gut Situierte, der eine Massenverbrauchssteuer zahlen soll, sich berechtigt fühlen kann und darf, dafür als Ausgleich eine erhebliche Heranziehung des fundierten Einkommens zu verlangen. Er wird aber besser tun, diesen Anspruch auf allgemein ethische, wirtschaftliche und politische Begründungen zu stützen, als auf Ueberlastung mit der Verbrauchsabgabe. Das gilt selbstredend in diesem Umfang nur für die Besteuerung des Genussmittelkonsums.

Nachdem wir nun grundsätzlich die Frage der Wünschbarkeit einer Tabakbesteuerung bejaht haben, ergibt sich für uns die Notwendigkeit der Untersuchung der bestmöglichen Art dieser Belastung.

Wenn wir die verschiedenen Staaten und die Geschichte ihrer Tabakbesteuerung durchgehen, so finden wir kurz zusammengestellt folgende Formen[1]:

1. *Ausschliessliche Zollbelastung*, und zwar mit
   a) Verbot eigenen Tabakbaus (englisches System — England);
   b) mit freier inländischer Tabakproduktion (Holland, Schweiz).
2. *Innere Steuer, zusammengesetzt mit Zöllen für Auslandware.*

   Formen der inneren Steuer.
   a) Flächensteuer — ältere deutsche Steuerart;
   b) Steuer nach der Zahl der Pflanzen — Belgien;
   c) Rohmaterial- oder Gewichtssteuer — jetzige deutsche Zigarren- und Tabakbesteuerung;
   d) Fabrikatssteuer auf dem fertigen Produkt:
      1. entweder in Form einer Stempelung der Pakete (Vereinigte Staaten, Mexiko);
      2. oder durch Banderolenverschluss (Russland, Bulgarien, deutsche Zigaretten).
3. *In der Form des Monopols,* und zwar meist als Vollmonopol, also in der Verbindung von Handels- und Fabrikmonopol (Oesterreich-Ungarn, Frankreich, Italien, Rumänien, Serbien, Spanien, Türkei, Japan).

Das *englische System* ist selbstverständlich ausgeschlossen in einem Lande mit eigenem Tabakbau. Wünscht man eine

[1] vgl. *Heckel, M.* Finanzwissenschaft. 1909.
Gutachten *Milliet-Frey.* November 1914.

starke finanzielle Ergiebigkeit, so fällt auch das System alleiniger Zölle ausser Betracht. Müssten die Zölle so erhöht werden, dass sie für den Staat eine beträchtliche Einnahmequelle ergäben, so würde der auf diese Weise künstlich geschützte Tabakbau so ertragreich, dass die Gefahr bestände, dass der Boden besserer, volkswirtschaftlich nützlicherer Bebauung entzogen würde und dazu noch das inländische Produkt unnatürlich verteuert wäre.

Die Geschichte der deutschen Tabakbesteuerung gibt uns zugleich eine kurze Uebersicht über die übrigen Formen der Besteuerung.

Im deutschen Zollverein[1] bestand seit 1818 nur ein einheitlicher Zollsatz auf Tabak und Tabakfabrikate. Die Besteuerung des inländischen Verbrauchs blieb den einzelnen Staaten überlassen, die von diesem Recht auch teilweise Gebrauch machten.

Preussen besass von 1819 bis 1828 eine einfache Gewichtssteuer und führte dann 1828 eine Flächensteuer ein. Tabakgrundstücke unter sechs Quadratruten blieben steuerfrei; die übrigen wurden je nach der Grösse in vier Klassen eingeteilt. Da der Tabakbau seiner intensiven Betriebsweise wegen, und da er meist nur als Ergänzung des eigentlichen Landwirtschaftsbetriebes auftritt, sich vorwiegend für den Kleinbetrieb eignet, blieb ein grosser Teil der Grundstücke abgabenfrei.

Innerhalb des Zollvereins bildete dann Preussen auf Grundlage seiner Besteuerungsform einen Tabaksteuerverband, dem Sachsen, Braunschweig, die Thüringischen Staaten und Luxemburg beitraten.

Andere Staaten gingen selbständig vor. *Bayern,* das früher vorübergehend ein Regal auf den Tabakbau besass; und *Hessen* hatten bis 1868 keine eigentliche Tabaksteuer. *Württemberg* erhob von 1808 bis 1828 an Stelle eines früheren Regals eine Kontingentsteuer, die jeweils auf die Tabakhändler umgelegt wurde, seit 1828 aber überhaupt keine Abgabe mehr.

Baden[2], das schon seit Ende des 17. Jahrhunderts mit steigender Intensität, hauptsächlich auch infolge der Bemühungen der Basler Tabakhändler, sich dem Tabakbau zuwandte, und auch heute noch grosse Sorgfalt darauf verwendet[3], ging auch in der Frage der Tabakbesteuerung eigene Wege. Schon 1697 verlieh der Markgraf Karl Magnus von Baden-

---

[1] Handwörterbuch der Staatswissenschaften. VII. Band. Art.: Tabak und Tabakbesteuerung.

[2] *Hassinger, H.* Der oberbadische Tabakbau und seine wirtschaftliche Bedeutung (Basl. Diss.). 1911.

[3] 1908 betrug die Anbaufläche des badischen Tabakbaus 6432 ha, im ganzen übrigen Deutschland 8092 ha, so dass also Baden etwa 44 % des gesamten Tabakkulturlandes besitzt.

Durlach den Basler Kaufleuten Peter Ochs und Peter Fuchs auf zehn Jahre das Tabakregal gegen eine Entschädigung von jährlich 1000 Gulden. Bald aber wurde es, da unrentabel, wieder aufgehoben. Aehnliche Versuche, so im Jahre 1717, dann 1731 bis 1733, und zuletzt nochmals 1751, scheiterten regelmässig, teils infolge des passiven Widerstandes der Bauern gegen das Regal, teils infolge Einschreitens des Basler Rates, der auf Drängen der bedrohten Tabakhändler seinen Mitbürgern bei Strafe des Ausschlusses aus dem Bürgerrecht Monopolverträge verbot.

Von da an bestanden bis 1811 mit wenigen örtlichen Ausnahmen keine Abgaben. 1812 wurde in Oberbaden der Zehnten in Form einer Flächensteuer von 4 Gulden 48 Kreuzer auf den Morgen erhoben. Dazu kam eine Akzise beim Verkauf, und zwar 24 Kreuzer vom Pfund und 6 Kreuzer Waggeld.

Das dauerte bis 1818. Von da an war der Tabak von jeder Auflage befreit. 1835 erfolgte der Anschluss an den Zollverein und dadurch die Aufhebung des lästigen Eingangszolls nach Norddeutschland. Es fanden in der Folge mehrfach Verhandlungen über die Frage einer einheitlichen Tabakbesteuerung statt.

Auf den Generalkonferenzen des Zollvereins von 1853, 1854 und 1856 kam keine Einigung zustande. Erst 1868 wurde, obwohl viel bessere und ergiebigere Vorschläge zur Diskussion standen und trotz des geringen Ertrags, die primitive Flächensteuer für das ganze Gebiet beschlossen. Da man sich nicht einigen konnte, einzelne Staaten eine Beeinträchtigung ihres Tabakbaus befürchteten, blieb man beim alten. Das *System der Flächensteuer* ist durchaus ungenügend, denn es gestattet keinerlei Berücksichtigung der verschiedenen Ertragsfähigkeit des Bodens und der bessern oder schlechtern Qualität des Produkts, ist ausserdem gerade dadurch finanziell sehr unergiebig und heute abgetan. „Lange Jahre hindurch ist vermöge dieses Systems eine im höchsten Masse ertragsfähige Finanzquelle in Deutschland arm und träge geflossen.“ (Pierstorff[1]). Im Jahre 1879 erfolgte der Uebergang zur jetzt noch im wesentlichen bestehenden *Gewichtssteuer* zugleich mit ziemlich starker Zollerhöhung auf ausländischen Tabak. Die Inlandsteuer betrug bis 1909 45 Mark für den Doppelzentner verarbeitungsreifen Materials. Auch dieser Steuer haften teilweise die gleichen Mängel wie der vorigen an; auch sie erlaubt keine Qualitätsabstufung und mit Rücksicht auf die ausländische Konkurrenz keine allzu grosse Höhe. Deshalb schlug schon 1882 Bismarck das Tabakmonopol vor. Rein äussere Gründe, die in anderm Zusammenhang noch zu beleuchten sind, Rücksichten auf den

[1] *Pierstorff, R.* Aeltere und neuere Literatur zur Frage der Tabakbesteuerung (Jahrbuch für Nationalökonomie. 33. Band).

allmählich erstarkten inländischen Tabakbau und eine intensive, geschickte und rücksichtslose Opposition der Importeure ausländischer Fabrikate mit dem Zentrum Bremen, dazu ein gefühlsmässiges Widerstreben gegen neue Staatsbetriebe, weil man darin ein Nachgeben gegenüber staatssozialistischen Ideen sah, verhinderten seine Annahme.

1906 schlug die Regierung allgemein den Uebergang zur *Fabrikatsteuer* vor. Für Zigarren und Tabak wurde die neue Steuer abgelehnt und die Gewichtssteuer beibehalten, ebenso auch wieder 1909, nur dass der Steueransatz auf 57 Mark für den Doppelzentner erhöht und die Zollansätze wesentlich gesteigert wurden. Für Zigaretten und Zigarettentabak dagegen wurde schon 1906 und 1909 verschärft die Fabrikatsteuer mit Banderolenverschluss angenommen.

Um das Wesen dieser Steuerart zu kennzeichnen, folgen die Ansätze des Jahres 1909.

1. Für Zigaretten:

Wert der Ware	Steueransatz für 1000 Stück
bis 1½ Pfg. das Stück	2 Mark
1½—2½ „ „ „	2 „
2½—3½ „ „ „	4,5 „
3½—5 „ „ „	6,5 „
5 —7 „ „ „	9,5 „
über 7 „ „ „	15 „

2. Für Zigarettentabak:

Wert der Ware	Steueransatz für das kg
3,5— 5 Mark das kg	0,80 Mark
5—10 „ „ „	1,60 „
10—20 „ „ „	3,0 „
20—30 „ „ „	4,8 „
über 30 „ „ „	7 „

Die Fabrikatsteuer ist eine Besteuerungsart, die gegenüber allen bis jetzt genannten wesentliche Vorteile hat. Sie ermöglicht, da sie erst an das fertige Produkt anknüpft, eine Heranziehung aller Tabakfabrikate, auch der ausländischer Herkunft. Sie gestattet, und dies ist ihr wesentlichstes und bedeutendstes Merkmal, eine Abstufung nach der Qualität. Theoretisch und bis zu einem gewissen Grade wenigstens auch praktisch ist es also möglich, den Konsum des Bessersituierten stärker heranzuziehen als den des Arbeiters; die Steuer kann nach sozialen Gesichtspunkten abgestuft werden. In der Praxis allerdings darf nicht übersehen werden, dass, da gerade die billigen Sorten den Massenkonsum darstellen, diese Entlastung nach unten, soll der finanzielle Erfolg der Steuer nicht illusorisch gemacht werden, nicht allzu stark eintreten darf. Vom Standpunkt des

Produzenten und Händlers aus endlich hat dann die Steuer den grossen Vorteil, dass sie direkt auf den Käufer abwälzbar ist und die Industrie durchaus frei lässt. Dagegen haftet ihr der grosse Nachteil an, dass sie, um einigermassen gute Resultate erzielen zu können, eine intensive, bis ins Detail gehende, fortwährende Kontrolle der Privatbetriebe durch die Organe des Staates verlangt, ein Umstand, der gerade in einem demokratischen, polizeilicher Einmischung abholden Lande, bald auf starken Widerstand stossen würde. In ernsthafte Konkurrenz mit dieser Steuererhebung kommt nur das *Tabakmonopol*. Der Staat übernimmt das Rohmaterial vom Tabakbauer, fabriziert und vertreibt die Produkte in Regie. Welches sind Vorteile und Nachteile des Monopols gegenüber der Fabrikatsteuer?

Zunächst die *Nachteile:*

Der Staat ist gezwungen, eine bestehende private Industrie mit allen Anlagen und Einrichtungen zu expropriieren, ja er ist auch gezwungen, den Tabakbau zu organisieren, einheitlich zu gestalten, zu fördern, unter Umständen aber auch einzuschränken. Alle Gegner staatlicher Einmischung in das private Wirtschaftsleben werden schon allein mit Hinblick auf diesen Umstand das Monopol ablehnen. Die Gefahr einer Vermehrung der Bureaukratie mit all ihren lästigen Begleiterscheinungen wird sie in ihrem Widerwillen bestärken. Dazu die Furcht vor dem wachsenden politischen Einfluss und der Begehrlichkeit einer beträchtlich vermehrten Staatsarbeiterschaft, die ihres freien Koalitionsrechtes wegen ein dankbares Feld gewerkschaftlicher Agitation bietet. Je blühender vorher die private Industrie war, desto stärker wird der Widerstand sein. Eine Anzahl selbständiger Existenzen von Fabrikanten, Reisenden, Angestellten und Händlern werden entweder zu Staatsbediensteten oder sie werden aus ihrem bisherigen Erwerbsleben herausgedrängt.

Der Staat übernimmt zudem mit der Expropriation der Privatindustrie auch die Rechtspflicht der finanziellen Entschädigung. Daher werden die Erträgnisse auf eine Reihe von Jahren hinaus vermindert. Allerdings ist es dadurch, dass die Entschädigungssummen aus Anleihen bestritten und in kleinen jährlichen Quoten amortisiert werden, möglich, diese Einbusse so zu mildern, dass sie kaum spürbar bleibt. Gegenüber der Konkurrenz privater Industrie besteht die Gefahr einer schablonenhaften, einförmigen Fabrikation, die dem Geschmack des Publikums nicht genügend Rechnung trägt und auch nicht zu tragen braucht, da eben niemand mit in den Wettbewerb tritt.

Auf den ersten Moment scheinen diese Bedenken erdrückend. Aber schon ihre Formulierung enthält die Elemente ihrer Widerlegung.

Nun die *Vorteile.*

In allererster und entscheidender Linie die finanzielle Ergiebigkeit. Schon theoretisch ist das selbstverständlich. Dadurch, dass der Staat die Fabrikation und den Verschleiss in einer Hand vereinigt, schaltet er den Zwischenhandel mit allen seinen Spesen an Händlergewinn, hoher Ladenmiete, Reisenden, ferner an Reklame aus, da er dieser als alleiniger Verkäufer nicht mehr bedarf. „Sicherlich aber", sagt Wickelt[1] „hat das Monopol den Vorzug, dass die ziemlich hohe Händlersteuer des kleinen Mannes nicht zum Unterhalt eines Standes dient, den das Monopol als überflüssig erwiesen hat." Dass diese Belastung nicht gering ist, zeigt eine gewiss unanfechtbare Angabe. Der „deutsche Tabakverein" bezifferte in einer Denkschrift an den Reichstag vom 11. November 1908 den Gewinn und Kostenaufschlag der Detaillisten mit nicht weniger als 42,8 Prozent. Man betrachte daneben die einfachen Verkaufsgelegenheiten der österreichischen Trafiken und der französischen Regieläden. Der Staat übernimmt also auf diese Weise einen Gewinn, der sonst der Allgemeinheit verloren geht und den der Konsument als Ausgabe nicht verspürt, weil er ihn schon vorher dem Händler im erhöhten Preise bezahlte.

Eine weitere Ersparnis ist gegeben durch eine Zentralisation der infolge ihrer Kleinheit unrentablen Fabriken und einer dadurch ermöglichten wirtschaftlicheren Produktion.

Der Käufer wird vielleicht eine etwas geringere Auswahl haben, dagegen hat er die unbedingte Gewähr streng reeller Ware zum gleichen Preise im ganzen Lande, da der Staat keinen Anlass hätte, seine eigenen Angehörigen zu betrügen. Dabei ist selbstverständlich eine Einfuhr gewisser Qualitätssorten und Spezialitäten, die dann die entsprechende Zollbelastung auch ertragen können, durchaus möglich. Oesterreich beispielsweise gestattet dies. Die öffentliche Meinung würde da sehr bald kritisch eingreifen, vorab in einem demokratisch regierten Lande.

Das Monopol begünstigt den heimischen Tabakbau durch rationelle Verbesserungen, gleichmässige Bebauungsvorschriften und vermehrten Bedarf inländischen Produktes. Endlich, last not least, wird es dem Tabakarbeiterstand bessere Arbeitsbedingungen und anständigere Löhne vermitteln, und wird die ungesunde Arbeit durch sanitäre und humanitäre Einrichtungen mildern. Gerade das muss im Verein mit allen andern Vorteilen die Arbeiterschaft dem Monopol günstig gesinnt stimmen. Für die Regierungen allerdings ist der finanzielle Ertrag das Wesentliche.

---

[1] *Wickelt, J.* Studien über das österreichische Tabakmonopol.

Meine Stellung scheint mir nun durchaus vorgezeichnet zu sein.

Die günstige Zeit zur Einführung des Monopols wurde in Deutschland verpasst. Als man dann im Reichstag eher geneigt schien, war die Tabakindustrie so fortgeschritten, der Tabakbau so dezentralisiert, die Ablösungssummen also so gross, dass die Vorlage an diesen Hindernissen scheiterte.

Sydow erklärte als Reichsschatzsekretär 1909 im Reichstag: „Das allgemeine Tabakmonopol ist seinerzeit — ich glaube, die meisten Leute werden jetzt sagen: leider — nicht zustande gekommen. Die verbündeten Regierungen sind der Meinung, dass der Zeitpunkt versäumt ist und dass es jetzt nicht mehr an der Zeit ist, es einzuführen, teils weil inzwischen die Tabakindustrie noch weiter dezentralisiert ist und infolgedessen die Abfindungen sich noch weiter erhöhen würden — man hat die Abfindungen, die zu zahlen wären, auf etwa anderthalb Milliarden Mark veranschlagt —, teils aber auch, weil seine Durchführung längere Zeit beanspruchen, vor allem der Nutzen erst in einem Zeitpunkt fliessen würde, auf den wir nicht warten können."

Die geschichtliche Entwicklung der deutschen Tabakbesteuerung ist ein geradezu typisches Beispiel, wie Doktrinarismus und Interessenpolitik es verschuldet haben, dass das Deutsche Reich bis heute eine der wichtigsten Steuerquellen aller grossen Reiche nur ungenügend erschlossen hat.

Acht von siebzehn europäischen Ländern besitzen das Tabakmonopol, darunter drei Grossmächte. Bei einzelnen von ihnen bildet sein Ertrag direkt das Rückgrat der Finanzen.

Um welche Summen es sich dabei handelt, mögen einige Zahlen belegen. Zunächst aus Deutschland. Lissner[1], wohl als ehemaliger Fachmann der beste Kenner der Verhältnisse, kommt auf Grund genauer Berechnungen zu folgendem Ergebnis:

Konsumwert in Millionen Mark in Deutschland:

Zigarren	563
Zigaretten	135
Rauch-, Kau- und Schnupftabak	94
Total	792 Mill. Mark

bei einer Gesamtsteuerbelastung von 96 Millionen Mark, also 12 Prozent des Wertes. Wer aber glauben sollte, dass die starke Erhöhung der Tabaksteuer 1909 den Konsum verringerte, gäbe sich einer Täuschung hin. Von 1877 bis 1909 stieg der Geldaufwand pro Kopf von Mark 5,67 auf Mark 13,2, von welcher Differenz die Steuer nicht einmal die Hälfte bean-

[1] *Lissner.* Die deutsche Tabaksteuerfrage. Leipzig. 1907.

spruchte. Das ist sicher kein Argument für die angeblich konsummindernde Wirkung der Besteuerung.

Eine Zusammenstellung zeigt die Ueberlegenheit des Monopols über die blosse Besteuerung.

Erträgnisse in Millionen[1].

	1875	1885	1895	1905	1910	1912	Belastung pro Kopf
1. *Monopolländer:*	brutto	netto	netto				
Frankreich Fr.	312,45	304,48	311,88	370,72	407,33	435,53	ca. 10 Fr.
Oesterreich Kr.	122,75	96,75	112,13	151,31	185,41	229,56	„ 3,65 Kr.
Italien L.	76,13	132,45	143,84	179,44	228,07	251,88	„ 7 L.
2. *Tabaksteuer* (inkl. Zoll):							
Deutschland Mk.	14,47	38,50	59,89	82,16	108,62		„ 1,7 Mk.
Russland Rbl.			32,65	48,72	70,8		

Die grosse Belastungsquote der Monopolstaaten wird kaum empfunden, da sie zum grössten Teil einfach die Uebertragung des früheren Zwischenhandelgewinns an den Staat darstellt.

Den Abschluss bilde die kurze geschichtliche Darstellung der Entwicklung des ältesten Tabakmonopols, des österreichischen. Sie möge die theoretischen Schlüsse praktisch belegen. Allerdings gingen anderwärts schon einige Versuche voraus. Venedig verpachtete 1657 Fabrikation und Verkauf des Tabaks, und bald nachher machten die päpstlichen Staaten und Portugal die Tabakfabrikation zu einem Regal. Das alles war aber nur von kurzer Dauer.

Als um die Mitte des 17. Jahrhunderts in Oesterreich sich die finanziellen Folgen der Türkenkriege stark bemerkbar machten, suchte die Regierung nach neuen Finanzquellen und griff auf den Tabak. In der ersten Periode von 1670 bis 1783 wurde das Monopol verpachtet, zunächst an Private, später an Provinzverwaltungen. Die Erträgnisse waren daher nicht übermässige, aber bequem erhältlich. Die Einführung vollzog sich ohne Widerspruch, da Privatinteressen kaum stark verletzt wurden. Joseph II. hob 1783 die Monopolpacht auf; der Staat übernahm die Leitung, nicht allein aus finanziellen Gründen, sondern auch um Ordnung zu schaffen und um die reichen Mittel volkswirtschaftlich verwenden zu können. Zunächst litt aber das Monopol noch unter schlechter Organisation; Schmuggel und Unterschleife in grösstem Massstab verringerten die Einnahmen. Endlich 1835, nach einer Reihe von Missjahren, erfolgte die Sanierung durch Einstellung eines besonderen Direktoriums und durch verschiedene organisato-

[1] Siehe Gutachten *Milliet-Frey*. November 1914. S. 22. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Art.: Tabakbesteuerung.

rische Aenderungen. Im Jahre 1851 wurde das Monopol auch auf Ungarn ausgedehnt; damit war der Schlussstein gelegt. Der Tabakbau nahm in Ungarn einen gewaltigen Aufschwung; die Fabrikate fanden in steigendem Masse Anklang.

Die Erträgnisse des Monopols wurden von nun an eine Stütze der österreichischen Finanzen.

Während die Bevölkerung in der Zeit von 1858—1898 um 13 % zunahm, wuchsen die Tabakeinkünfte um 321,4 %.

1858 Einnahmen zirka 55 Millionen Kronen,
1908 „ „ 244 „ „

Verglichen mit den gesamten Staatseinnahmen scheinen die Tabakeinkünfte ihren Platz nur unwesentlich zu ändern. Sie betrugen:

1879—88 etwa 13,8 %,
1889—98 „ 13,1 % der Budgeteinnahmen

(Wickelt, Studien über das österreichische Tabakmonopol).

Die Erträgnisse sind fast gleich der Hälfte der Zolleinnahmen und betragen etwa 78 % aller Verbrauchssteuern.

Das österreichische Monopol hatte auf den Tabakbau einen sehr günstigen Einfluss, weniger, vielleicht infolge billiger Ankäufe von Rohtabak im Auslande, in quantitativer Beziehung, als indem es ihn qualitativ hob.

Der Regiepflanzer kennt zum voraus die Bedingungen des Baus unter dem Monopol, er fühlt sich beruhigt über seine Ernte, denn er weiss, dass ihm sein Absatz gesichert ist. Die Aussichten für den Tabakbau unter dem Monopol sind, auch die Erfahrungen in Frankreich und Italien bestätigen das, sehr günstig.

Durch den Bau mustergültiger Fabrikanlagen hat sich die Lage der Tabakarbeiterschaft wesentlich gebessert. Obwohl das österreichische Monopol auf starke Erträgnisse hinarbeitet, sind die Löhne befriedigend, wenigstens im Vergleich zur Privatindustrie. Kranken- und Unfallversicherung ist vorhanden, auch eine allerdings ganz bescheidene Altersversorgung ist eingeführt worden. Die französische Monopolverwaltung ist in dieser Beziehung der österreichischen allerdings weit voraus, auch was die Löhne anbetrifft.

Die Verwaltung selbst arbeitet ziemlich billig (etwa 12 bis 15 Prozent des Verkaufspreises an Gesamtspesen gegenüber den schon erwähnten etwa 42,8 Prozent des Privathandels). Im ganzen waren 1894 in Oesterreich 82 Beamte tätig.

Das ungemein gute finanzielle Ergebnis wird allerdings durch *ganz gewaltige Gewinnzuschläge* mehr noch in der französischen und italienischen als in der österreichischen Regie erhöht. In welchem Umfang diese Zuschläge erhoben werden, zeigt eine kleine Aufstellung:

Zuschlag in Prozenten der Selbstkosten:

Länder	Jahr 1912	Im Durchschnitt 1909—1912
Frankreich	506,2 %	521,9 %
Italien	402,9 %	396,6 %
Oesterreich [1] . . .	186,5 %	175,8 %

Krückl[2] berechnete für die Jahre 1870—1875 den Zuschlag für Frankreich auf etwa 435 Prozent der Herstellungskosten, für Oesterreich auf 141 Prozent. Dieser Zuschlag entsteht durch den eigentlichen Gewinnzuschlag und einer nach Qualität abgestuften Zuschlagssteuer.

Natürlich bedeuten diese für unsere Verhältnisse allerdings abnorm hohen Zuschläge noch lange keine entsprechende Verteuerung, da dabei die Ersparnisse an Fabrikation, Umsatz und dem Wegfall des Fabrikanten- und Händlergewinns mit berücksichtigt sind. Die Preise in Oesterreich sind mässig, in Frankreich allerdings ziemlich hoch, ebenso auch in Italien, so dass sich dort deutlich eine Konsumverminderung zeigt.

Tabakverbrauch (teilweise nach v. Mayr[3])

	pro Kopf	Belastung pro Kopf
Schweiz	2310 Gramm (1913)	ca. Fr. 0,8 = 0,64 Mk.
Belgien . .	ca. 2200 „	0,96 „
Deutschland .	„ 1550 „	1,05 „
Oesterreich .	„ 1410 „	3,65 „
Frankreich .	„ 980 „	8,0 „
Italien . . .	„ 600 „	5,4 „

Diese Statistik, die keine absolute Richtigkeit beanspruchen kann, aber sicher ein relativ zutreffendes Bild entwirft, zeigt, wie ja auch nicht anders zu erwarten war, eine Abnahme des Konsums mit stark zunehmender Belastung, keineswegs aber im gleichen Verhältnis.

Oesterreich .	Konsum 1410 Gramm	Belastung 3,65 Mk.
Schweiz . .	„ 2310 „	„ 0,64 „
	Verhältnis ca. 0,6 : 1	Verhältnis 5,7 : 1

Während die Belastung mehr als die fünffache ist, sank der Konsum nicht einmal um die Hälfte,

Dabei ist erst noch zu berücksichtigen, dass die Konsumdifferenz sehr wohl auf Eigentümlichkeiten des Landes und nationalen Unterschieden beruhen kann. Das zeigt der Vergleich von Deutschland und Oesterreich, wo, obwohl in Oesterreich die dreifache Belastung, ungefähr der gleiche Verbrauch besteht.

[1] *Milliet, E. W.* Zur Frage der eidgenössischen Tabakbesteuerung (Zeitschrift für Schweiz. Statistik, Jahrg. 1915. 1. Heft, S. 39).

[2] *Krückl, S.* Das Tabakmonopol in Oesterreich und Frankreich. Wien. 1878. S. 96.

[3] *v. Mayr, G.* Zur Reichsfinanzreform. Stuttgart. 1902.

Allerdings, eines darf nicht übersehen werden. Wickelt macht in seiner Arbeit gegenüber kritikloseren Befürwortern darauf aufmerksam, dass beim Monopol der Abstufung der Belastung nach der Qualität gewisse Grenzen gesteckt sind. Gerade die billigeren Sorten machen den überwiegenden Teil des Konsums aus. Soll das Monopol nicht von Anfang an in seiner finanziellen Wirksamkeit lahmgelegt sein, so darf die Entlastung der geringen Sorten nicht allzu stark einsetzen.

Im übrigen aber erblickt Wickelt gerade im österreichischen Tabakmonopol den Beweis der ungeheuren Ueberlegenheit der Staatsregie gegenüber der blossen Fabrikatbesteuerung. Namhafte Finanztheoretiker wie A. Wagner, A. Stein, Leroy-Beaulieu, v. Mayr stehen auf dem gleichen Standpunkt.

Ich habe keineswegs die Absicht gehabt, eine Apotheose des Tabakmonopols zu schreiben. Anfänglich eher misstrauisch der Sache gegenüberstehend, habe ich mich für mein Teil aber überzeugt, *dass von allen Verbrauchsabgaben die auf den Tabak nicht nur eine der gerechtfertigsten, sondern auch der ertragreichsten darstellt. In der Form aber halte ich da, wo die Vorbedingungen dazu vorhanden sind, das vollständige Fabrikations- und Handelsmonopol des Staates für das richtigste.*

Die Geschichte der Tabakbesteuerung beweist überzeugend, dass einer Neueinführung des Monopols erhebliche Hemmnisse entgegenstehen.

Vielleicht ist es so, wie einer seiner Befürworter gesagt hat, dass nur die Not eines Krieges die Widerstände besiegen könne.

Das aber enthebt keineswegs der Pflicht, immer und immer wieder auf diese Lösung hinzuweisen.

Gerade in Deutschland, aber auch in der Schweiz, wo grosse Schwierigkeiten bestehen, neue ergiebige Finanzquellen zu erschliessen, ohne den oder jenen Teil zu gefährden, ohne die Lebenshaltung zu verteuern und ohne geschichtliche und sachliche Grenzen zu verletzen, wäre es unbegreiflich, das Gebiet des Tabaks in alle Zukunft steuerlich brach liegen zu lassen.

II. Teil.

Die gegenwärtige Finanzlage der Eidgenossenschaft und ihre Reform.

„Ich sage gar nicht, dass ich bei Beantragung der Steuern an Ihren Patriotismus appelliere. Ich hasse die grossen Worte, am meisten in Geldsachen. Ich appelliere einfach an Ihr Pflichtgefühl."
(*Bismarck.* 1882. Finanzreform.)

Die in den früheren Abschnitten herausgearbeiteten Resultate und Folgerungen als Grundlage benützend, möchte ich nun in einem weitern Teil meiner Arbeit versuchen, die Ausgestaltung unseres schweizerischen Finanzhaushalts von diesen Gesichtspunkten aus zu beleuchten.

Dazu gehört natürlich zuerst der *Nachweis der Notwendigkeit einer Reform* überhaupt. Wenn auch heute angesichts der Tatsache, dass sowohl der Bundesrat selbst, wie unsere Volksvertretung von dieser Ueberzeugung durchdrungen sind, die Fragestellung müssig erscheint, weil ihre Beantwortung den Gang der Ereignisse nicht mehr aufhalten oder verändern könnte, so haben wir uns doch nicht damit abzufinden. Gerade eine kurze Darstellung der jetzigen Finanzwirtschaft wird es uns ermöglichen, zu entscheiden, ob eine grundsätzliche Aenderung nötig ist oder ob zurzeit schon eine blosse Einnahmenvermehrung genügt. Sie wird uns ferner zeigen können, wo noch die Möglichkeit besteht, eine bisherige Lücke auszufüllen.

Ueber die Finanzlage des Bundes sind sehr gute, wenn auch nicht gerade zahlreiche Arbeiten erschienen. Leider fehlt uns bis heute eine dem „Denkschriftenband zur deutschen Finanzreform" analoge, gründliche, amtliche und einheitliche Finanzstatistik. Um Missverständnissen vorzubeugen, möchte ich bemerken, dass die folgenden Ausführungen über die Finanzlage und die Reformvorschläge keine peinlich genauen statistischen Grundlagen liefern können. Das zu tun, wird Aufgabe der vorberatenden Kommissionen, Behörden und des reorganisierten statistischen Bureaus sein. Der Zweck meiner Arbeit liegt bewusst mehr auf dem Gebiet orientierender Festlegung gewisser Grundlinien als auf dem des rechnerischen Nachweises. Das hat nicht den Sinn des beabsichtigten Verzichts auf genaue Grundlagen, sondern den der notwendigen Beschränkung.

1. Die Finanzlage des Bundes.

Zu einer objektiven Beurteilung ist es zunächst notwendig, sich ein Bild der gegenwärtigen Vermögenslage, der Einnahme- und Ausgabeverhältnisse zu machen.

Erstes Kapitel.

Die Vermögenslage.

Zu dem Ansehen, das die Eidgenossenschaft sich seit 1848 zu erwerben verstand, hat der gute Stand der Bundesfinanzen nicht wenig beigetragen. Die Kriegsanleihen aber, die heute einschliesslich der Schatzanweisungen bereits 136 Millionen Franken betragen, werden die Vermögenslage sehr wesentlich verschlechtern und die bisherigen Aktivüberschüsse auf eine Reihe von Jahren ins Gegenteil verkehren. Das günstige Urteil wird noch mehr herabgestimmt, wenn wir uns die Tatsache überlegen, dass zu den übrigen Vermögensteilen und Anleihen auch die gewaltige Schuldsumme hinzugerechnet werden muss, die das Schweizervolk mit der Verstaatlichung der Bahnen übernahm, für deren Verbindlichkeiten die Schweizerische Eidgenossenschaft gemäss dem Gesetz vom 15. Oktober 1897 mit ihrem ganzen Vermögen haftet, obwohl getrennte Rechnungsführung besteht. Um welche Summen es sich dabei handelt, zeigt die folgende kleine Aufstellung[1]:

Rückkaufspreis:		
1902	Fr.	953,863,202.77
Gotthardbahn 1911	„	210.920,254.64
Neuenburger Jurabahn 1913 .	„	10,021,927.—
Total	Fr.	1,174,805,384.41
Dazu Bauausgaben 1902—1913	„	314,499,438.51
Gesamtsumme	Fr.	1,489,304,822.92
./. 70 % des Rohmaterials u. a.	„	180,202,579.14
Zu amortisierende Anlagen . .	Fr.	1,309,102,243.78

[1] Schweizerisches Bundesblatt Nr. 20, 1914, S. 79 ff.

Dass diese Schuld, allerdings durch entsprechende Realwerte gedeckt, unter Umständen eine recht schwere Last bedeuten kann, sollte gerade die jetzige Zeit mit den gewaltigen Einnahmeausfällen zeigen. Wer übernimmt die Gewähr baldiger besserer Zeit?

Es geht nicht an, die Vermögenslage der Eidgenossenschaft unter Ausschluss der Bundesbahnen zu beurteilen, denn diese bilden einen integrierenden Bestandteil unserer Verpflichtungen, den man nicht zu Recht von den übrigen Vermögensteilen loslösen kann. Tut man es doch — und der Bundesrat selbst begeht den Fehler durch die gesonderte Aufstellung seiner Staatsrechnung —, so verschleiert man bewusst oder unbewusst die wahren Verhältnisse. Die Gesamtverschuldung unseres Landes erscheint dann allerdings sehr gering; in Wirklichkeit aber ist sie viel bedeutender. Die Zusammenfassung aller Vermögensteile schliesst ja keineswegs eine gesonderte Rechnungsführung aus.

Will der Bundesrat sich nicht zu guter Letzt noch einmal den Vorwurf zuziehen, er bezwecke mit seiner gesonderten, dem Uneingeweihten nicht klaren Vermögensaufstellung, den Kredit des Landes künstlich zu heben, so wird er auf die Dauer eine Aenderung nicht umgehen können. Er kann das um so ruhiger tun, als auch trotzdem unsere finanzielle Lage keineswegs zu starken Bedenken Anlass gibt.

Die nachfolgende Aufstellung versucht, die gegenwärtige Vermögenslage mit Einschluss der Verpflichtungen der Bundesbahnen zu skizzieren:

Vermögenslage[1] *Bilanz.*
(in Franken aufgerundet)

Jahr	Aktiven		Passiven		Anleihen		Gesamt-anleihen
	der Bundesbahnen	Sonstige Aktiven	der Bundesbahnen (inkl. schweb. Schulden, Amortisationskonto, Spezialfonds etc.)	Sonstige Passiven	der Bundesbahnen	Bundesanleihen	
1901	—	187,278.240	—	88,315,881	—	65,592,000	65,592,000
1902	—	191,647,742	—	90,158,375	—	66,717,000	66,717,000
1903	—	221,449,199	—	118,552,948	—	108,492,000	108,492,000
1904[2]	1,203,312,199	200,168,040	1,203,251,464	101,707.318	975,658,650	94,248,000	1,069,906.650
1905	1,201,709,284	212,876,644	1.201,057,550	102,526,673	1,018,833,500	94,248,000	1,113,081,500
1906	1,238.339,309	207,901,492	1,233,510,785	100,775,950	1,114 360,200	93.850,000	1,208,210,200
1907	1,287,804,772	213,265,898	1,284,950,565	98,779,085	1,151,967,850	93,450,000	1,245,417,850
1908	1,320,412,850	214,796,812	1,323,266,924	100,908,316	1,149,056,250	93,050,000	1,242,106,250
1909	1,534,678,843	236,582,657	1,544,163,117	124,429,805	1,344,221,000	117,600,000	1,461,821,000
1910	1,591,452,974	241,905,394	1,592,988.590	121,801,026	1,363.818,350	117,150,000	1,480,968,350
1911	1,652,641,899	236,936.939	1,647,066,632	122.350,985	1,457,213.350	116,700,000	1,573,913,350
1912	1,687,246,791	241,144,619	1,680,820,984	125,069,774	1,474,384,900	116,250,000	1,590,634,900
1913	1,717,715,567	284,420,113	1,709,676,403	181,907,537	1,494,425,348	146,270,000	1,640,695,348
1914					1,559,750,000	280,810,000	1,840,560,000
						Kriegsanleih. 80 Mill.	
						Schatzanweis. 56 „	

[1] Laut eidgen. Staatsrechnungen 1901– 1913. — Schweiz. Finanzjahrbuch 1904—1913. — Schweiz. Bundesblatt.
[2] 1904 ist das erste Jahr, während dessen ganzer Dauer das Netz der Bundesbahnen von der Bundesbahnverwaltung betrieben worden ist.

Die Verpflichtungen der Bundesbahnen sind noch zu ergänzen durch die zeitweise beträchtlichen schwebenden Schulden. Diese betrugen:

1910	Fr.	120,905,543. 34 (inkl. Pensions- u. Hilfskasse)
1911	„	63,524,095. 63
1912	„	64,609,314. —
1913	„	69,648,214. —
1914	„	34,428,216. —

Dem stehen befriedigende Betriebsergebnisse der Bundesbahnen gegenüber, die zwar vollständig zu Reserveanlagen, Amortisationen und Neuanlagen verwendet werden müssen. Der Bund erhält aus seinen Bahnen, entgegen den Verhältnissen in den deutschen Bundesstaaten, vorab Preussen, keinerlei Zuschüsse zur Bestreitung sonstiger Auslagen.

Betriebsüberschüsse der Bundesbahnen[1] (in Millionen Franken):

1909:	53,99
1910:	70,47
1911:	71,86
1912:	69,17
1913:	70,31
1914:	48,34

Welchen Einfluss der Stand der Eisenbahnschuld auf die Gesamtbelastung der Schweiz hat, zeigt eine Aufstellung:

Schuldbelastung (pro Kopf der Bevölkerung).

Jahr	Staatsschulden ohne Eisenbahnschuld zirka Franken	Anteil an der Eisenbahnschuld zirka Franken	Total per Kopf zirka Franken
1883	12,4	—	12,4
1893	21,2	—	21,2
1903	31,7	334,3	366
1913	47,8	356,9	402,7
1914	74,1	413	491,1

Diese Verschuldung ist nicht übermässig. Sie wird durch starke Aktiven und Reserven gedeckt, die aber teilweise, wie zum Beispiel der Fonds für die Durchführung der Kranken- und Unfallversicherung, der Ende 1913 Fr. 51,770,523.— betrug, unantastbar sind.

Nüscheler[2] berechnete, dass der realisierbare Teil des Vermögens der Eidgenossenschaft 70 % der Schulden ausmache. Das gilt nur unter Weglassung der Eisenbahnschuld.

Diese Tatsachen sind durchaus nicht rosig, und wenn Nüscheler[3] sagt: „Wenige Staaten befinden sich in so günstigen

[1] Schweizerisches Bundesblatt, Jahrgang 1910—1914.
[2] *Nüscheler, E.* Die Anleihen der Schweiz. Eidgenossenschaft. 1914.
[3] A. a. O. S. 74.

Vermögensverhältnissen wie die Schweiz. Eidgenossenschaft", so hat das heute kaum noch absolute Richtigkeit. Die Verhältnisse sind zwar nicht erschreckend, da den grossen Schulden auch reiche Werte gegenüberstehen; aber über alle Bedenken erhaben dünkt mich die Vermögenslage des Bundes nicht zu sein. Gerade ein kleines Land wie die Schweiz, das mit seinem Geldbedarf so oft auf das Ausland angewiesen ist, muss sich auf einen festbegründeten Kredit stützen können. Diese kurze Uebersicht aber wäre ungenügend, würde sie nicht ergänzt durch eine Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben.

Zweites Kapitel.

Die Einnahmen des Bundes.

Nach *Artikel 42 der Bundesverfassung* werden die Ausgaben des Bundes bestritten

a) aus dem Ertrag des Bundesvermögens;
b) aus dem Ertrag der schweizerischen Grenzzölle;
c) aus dem Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung;
d) aus dem Ertrag der Pulververwaltung;
e) aus der Hälfte des Bruttoertrags der von den Kantonen bezogenen Militärpflichtersatzsteuern;
f) aus den Beiträgen der Kantone, deren nähere Regulierung vorzugsweise nach Massgabe der Steuerkraft derselben der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist.

Erträgnisse aus den *Bundesbahnen* dürfen nach dem Wortlaut des Rückkaufsgesetzes nicht für andere Zwecke verwendet werden; aber auch sonst wären sie beim derzeitigen Stand und der starken Belastung für dringend notwendige Reserven und Amortisationen besser angewendet.

Unter all den scheinbar so zahlreichen Einnahmequellen besitzt der Bund, wie nachstehend ersichtlich ist, eigentlich nur eine von beträchtlicher Ergiebigkeit: die Zölle. Die Erträgnisse des Alkoholmonopols fallen bekanntlich den Kantonen zu.

Der Ertrag des *Pulverregals* (1913 Fr. 85,905.—) fällt als zu unbedeutend ausser Betracht.

Die *Militärpflichtersatzsteuer*[1] warf folgende Beträge für die eidgenössische Staatskasse ab:

1898	Fr. 1,638,000	
1907	„ 2,389,632	
1908	„ 1,996,607	(neue Militärorganisation)
1910	„ 2,143,062	
1911	„ 2,204,918	
1912	„ 2,253,362	
1913	„ 2,320,276	

[1] Eidgenössische Staatsrechnungen 1898—1913.

Die ohnehin geringen Einnahmen sind durch die neue Militärorganisation noch weiter reduziert worden. Die Steuer zeigt eine sehr rohe und primitive Veranlagung. Sie ist nach oben limitiert, besitzt keinerlei Progression, zieht aber dafür in unbilliger Weise auch das anwartschaftliche Vermögen, das unter Umständen vor Erbantritt noch verloren gehen kann, zur Steuerleistung heran. Die Militärpflichtersatzsteuer wäre, auf besserer Grundlage aufgebaut, ertragsfähiger; jedoch kaum als ergiebige Einnahmequelle auszubauen, da zudem die Hälfte des Ertrags den Kantonen zufällt.

Die *Postverwaltung* ergab an Reinerträgen:

1901	Fr. 3,063,000
1910	„ 2,568,078
1912	„ 2,513,888
1913	„ 1,004,610

Telegraph und Telephon:

1901	— Fr. 1,044,000 (Defizit)
1910	„ 519,220
1912	„ 1,009,575
1913	„ 1,165,760

Auch hier trotz gewaltiger Umsätze (1913 Totaleinnahmen beider Verwaltungen Fr. 87,617,000) mehr als bescheidene Erträgnisse.

Im Gegensatz zu der Bestimmung der Bundesverfassung, die Post, Telegraph und Telephon den Einnahmequellen zuzählt, verbietet auch die heutige Auffassung von der volkswirtschaftlichen und verkehrsfördernden Aufgabe dieser Institutionen die Erzwingung grosser Ueberschüsse. Wenn der Bund vorübergehend unter dem Druck der Kriegszeit die Taxen wesentlich erhöhen konnte, so werden normale Zeiten gebieterisch die Zurücknahme dieser Notstandsmassregeln verlangen. Also auch hier keine Möglichkeit grosser Gewinne.

Nun die *Zölle*.

Jahr	Einnahmen aus den Zöllen Fr.	Zollerträgnis pro Kopf der Bevölkerung Fr.
1850	4,205,565	1.78
1870	8,565,094	3.21
1890 (1880 Uebergang zum Schutzzoll)	31,258,296	10.59
1900	47,491,703	14.44
1906 (neuer Tarif)	61,232,983	18.92
1910	79,479,328	21.17
1911	79,656,427	20.96
1912	85,609,504	22.24
1913	85,142,151	21.83
1914	65,080,411	16.90

Ohne einer spätern gesonderten Betrachtung der Zölle vorzugreifen, darf hier doch folgendes gesagt werden:

An und für sich weisen die Zollerträgnisse recht respektable Summen auf, das zeigt auch ihr Anteil an den gesamten Einnahmen.

1911	Anteil der Zölle an den Gesamteinnahmen	81,6 %
1912	„ „ „ „ „ „	84,2 %
1913	„ „ „ „ „ „	84,1 %

Schon diese Tatsache muss, ganz abgesehen von der Würdigung der Zollbelastung an sich, rein finanziell schwere Bedenken erwecken. Ein Ausfall auf den Zolleinnahmen, die ja allen Konjunkturen unterworfen sind, erschüttert das finanzielle Gleichgewicht aufs schwerste. Das Kriegsjahr 1914 ruft diese bedauerliche Tatsache aufs nachdrücklichste in Erinnerung. Zur Ergänzung folgt eine kurze Zusammenstellung der Einnahmenentwicklung von 1883 bis 1913.

Entwicklung der Einnahmen 1883 bis 1913[1]

(aufgerundet in Franken)

Verwaltungsgebiete	1883	1893	1903	1913
Politisches . .	16,000	294,000	38,000	31,000
Inneres . . .	—	—	58,000	169,000
Justiz u. Polizei	—	7,000	573,000	1,099,000
Militär . . .	3,465,000	3,547,000	3,295,000	4,611,000
Finanz und Zoll	28,028,000	40,929,000	53,590,000	85,146,000
Handel und Industrie . . .	55,000	179,000	573,000	1,061,000
Post und Eisenbahnen[2] (Bruttoeinnahmen) . .	17,986.000	31,840,000	50,648,000	87,617,000[3]
Total	49.650.000	76,796,000	108,775,000	179,734,000

Verhältnis der Einnahmen:

Total der Einnahmen	1883	100 %
„ „ „	1913	361,9 %

[1] Vgl. *Lorenz, J.* Taschenbuch der Schweiz. Wirtschafts- und Sozialstatistik. 1914.

[2] Ohne die Erträgnisse der Bundesbahnen.

[3] Nach alter Rechnung (von 1911 an werden nur noch die Reinerträge in der Staatsrechnung eingesetzt).

Drittes Kapitel.

Die Ausgaben des Bundes.

In welcher Weise haben sich unsere Ausgaben vermehrt?

Entwicklung der Ausgaben 1883 bis 1913
(aufgerundet in Franken).

Verwaltungsgebiete	1883	1893	1903	1913
Politisches . .	345,000	1,216,000	710,000	1,214,000
Inneres . . .	4,679,000	7,009,000	12,125,000	17,985,000
Justiz u. Polizei	27,000	165,000	609,000	2,348,000
Militär	16,334,000	32,320,000	28,661,000	45,841,000
Finanz und Zoll	8,719,000	7,271,000	6,081,000	9,191,000
Handel und Industrie . . .	808,000	2,229,000	5,589,000	15,732,000
Post und Eisenbahnen[1] . . .	16,481,000	30,357,000	48,531,000	86,612,000[2]
Total ca.	47,393,000	80,567,000	102,306.000	178,923,000

Verhältnis der Ausgaben:

Total der Ausgaben 1883 . . . . . 100 %
„ „ „ 1913 . . . . . 377,5 %

Verhältnis von Budget und Abschluss
(+ Ueberschuss, — Defizit).

Jahr	Budget	Rechnung
1903	— Fr. 4,155,000	+ Fr. 2,472,000
1904	— „ 3,715,000	+ „ 71,000
1805	— „ 1,630,000	+ „ 12,587,000
1906	— „ 2,610,000	+ „ 4,839,000
1907	— „ 2,140,000	+ „ 6,604,000
1908	— „ 1,270,000	— „ 3,488,000
1909	— „ 4,605,000	— „ 3,164,000
1910	— „ 4,360,000	+ „ 5,536,000
1911	— „ 2,550,000	— „ 252,000
1912	— „ 5,740,000	+ „ 1,405,000
1913	— „ 4,500,000	— „ 5,353,539
1914	— „ 14,558,941[3]	— „ 22,533,118

Es sind vornehmlich zwei Ausgabeposten, die sich aussergewöhnlich stark vergrössert haben:

1. Die Militärausgaben, 2. Die Subventionen.

Beide sollen kurz dargestellt werden.

[1] Ohne Bundesbahnen.
[2] Nach alter Rechnung.
[3] Mit den Nachtragskrediten.

1. Die Militärausgaben.

Jahr	Ausgaben	In Prozenten der Gesamtausgaben
1875	rund Fr. 11,018,000	zirka 28 %
1885	„ „ 17,165,000	„ 37 %
1895	„ „ 23,350,000	„ 30 %
1905	„ „ 30,500,000	„ 26 %
1910	„ „ 42,263,000	„ 26,2 %
1911	„ „ 44,778,000	„ 25,93 %
1912	„ „ 45,156,000	„ 24,9 %
1913	„ „ 45,840,000	„ 25,6 %

Entwicklung der Militärausgaben:

Militärausgaben 1883 . . . . . 100 %
„ 1913 . . . . . 280,6 %

Im Vergleich zu den Gesamtausgaben sind allerdings die Militärausgaben weniger rasch gewachsen, dagegen erreichen sie heute einen für unsere Verhältnisse ausserordentlich hohen Betrag.

Belastung pro Kopf der Bevölkerung 1900 Fr. 8.35
1913 „ 11.97

Dazu darf nicht übersehen werden, dass eine Reihe militärischer Ausgaben, wie Neubewaffnungen, nicht in der Staatsrechnung aufgeführt sind, sondern aus Anleihen bestritten wurden.

Ich unterlasse absichtlich jede Diskussion darüber, ob die Militärlasten niedriger zu halten gewesen wären. Abgesehen von dem eine solche Abschweifung ausschliessenden Charakter meiner Arbeit ist es in der gegenwärtigen Zeit, wo alt Bundesrat Freys Wort, dass die Neutralität der Schweiz gerade so viel wert sei wie ihre Kanonen und Bajonette, wohl recht behalten kann, besser, diesen Kampf bei Wahrung aller Rechte der Kritik vorläufig einzustellen. Die Tatsache, dass unser Land durch die Kosten der Wehrmacht finanziell stark belastet wird, bleibt bestehen. Schon 1902 schrieb v. Planta[1]: „Es ist uns unbegreiflich, dass ein eidgenössischer Finanzdirektor, statt rücksichtslos die Folgen des Grössenwahns aufzudecken, demselben durch neue Hilfsmittel noch mehr Nahrung geben möchte."

2. Die Subventionen (aus Geschäftsberichten des Bundesrates).

	1901 Fr.	1910 Fr.	1912 Fr.
Bauten und Korrektionen	3,474,673	2,994,260	5,023,000
Jagd, Fischerei, Vogelschutz	47,568	107,062	100,000
Landwirtschaft u. Forstwesen	2,253,406	4,304,670	5.567,000
Bildungswesen	1,475.901	2,791,681	3,123,700
Total	7,251,548	10,197,673	13,813,800

[1] *v. Planta, C.* Eidgen. Finanzwesen. 1902. S. 8.

1901—1912 Zunahme: Fr. 6,562,252,
pro Jahr durchschnittlich Fr. 596,568

Zu diesen Subventionen kommen noch: *Volksschulsubvention:* 1912 Fr. 2,357,528; 1913 Fr. 2,357,528. *Zahlung des Ertrags des Alkoholmonopols an die Kantone:* 1912 Fr. 7,341,989.

Es ist sehr schwer, ein richtiges Urteil über die Subventionen abzugeben. Steiger[1] sagt von ihnen: „Obwohl der wirtschaftliche Nutzen ein unbestreitbarer ist, so haben sie nicht in der Art geholfen, die Kantone finanziell zu konsolidieren wie das Alkoholmonopol. Fast in allen Fällen werden sie bloss ausgezahlt, wenn der Kanton gewisse Leistungen auf sich nimmt." „Die Subvention dient lediglich zur teilweisen Deckung einer bestimmten Ausgabe. Die meisten Subventionen zwingen den Kanton sein Ausgabenbudget zu vermehren, damit er die Subventionen überhaupt erhalten kann." Gerade der Umstand, dass ein Kanton erst dann weitere Subventionen erhalten kann, wenn er selbst in der Lage ist, grössere Geldmittel für den beabsichtigten Zweck flüssig zu machen, ist Schuld an der ungleichmässigen und oft ungerechten Verteilung der Bundesgelder. Finanzkräftige Kantone sind imstande, nach Ausführung der dringenden und notwendigen Arbeiten oder Unternehmungen mit Bundeshilfe auch minder wichtige Werke an die Hand zu nehmen, während ärmeren Kantonen oft die Zuschussmittel für die dringlichsten Verbesserungen fehlen. Bei der stark föderalistisch orientierten finanziellen Autonomie unserer Kantone stehen einer an und für sich notwendigen Regelung nach einheitlicheren Grundsätzen starke Hindernisse entgegen. Diese Feststellung schliesst keineswegs eine Anerkennung des Nutzens vieler Subventionen aus. Tatsächlich wären die meisten Kantone bei der prekären Lage ihrer Finanzen gar nicht im Falle, gewisse Verbesserungen, Bildungs- und Kulturaufgaben ohne diese Beihilfe an die Hand zu nehmen. Ebenso unbestreitbar aber ist, dass diese Summen in den letzten Jahren zu rasch angewachsen sind; man hat allzu stark aus dem Vollen geschöpft und auch unberechtigten Forderungen nachgegeben. Nachher konnte man dann nicht mehr zurück, weil sich der Kanton inzwischen darauf eingerichtet hatte. An diesem Ausgabeposten werden also kaum wesentliche Reduktionen möglich sein.

In den letzten Jahren musste der Bund, und zwar reichlich spät wachsende Ausgaben für soziale Fürsorge einstellen. Die Versicherungsgesetze bedurften finanzieller Fundamente.

Ueberblicken wir nun die finanzielle Situation in ihrer Gesamtheit, so ergibt sich die unerfreuliche Erscheinung, dass

[1] *Steiger, J.* Grundzüge des Finanzhaushalts der Kantone und Gemeinden. 1903. S. 102.

trotz der reich fliessenden Mittel, trotz des starken Anwachsens der Zolleinnahmen die Ausgaben noch rascher gewachsen sind. Ersparnisse sind im einzelnen schon zu machen, aber keineswegs in beträchtlichem Umfang. Jahre verminderter Einnahmen müssen die schwersten Erschütterungen hervorrufen. Das Ergebnis des Jahres 1913, das noch schlechter wäre, wenn nicht ein Teil der Aufwendungen auf das Kapitalkonto übertragen worden wäre, brachte schon den unerfreulichen Beweis. Dabei fehlt jede Möglichkeit der raschen Einnahmenvermehrung. Dass der *Bundesrat* übrigens schon längst selbst bedenklich der Zukunft entgegensah, beweisen die ständigen Klagen im Budget. *1905* schrieb er: „Während in andern öffentlichen Gemeinwesen bei der Aufstellung des Finanzplanes in der Weise vorgegangen wird, dass man zuerst den Gesamtbedarf feststellt und dann nachher durch Festsetzung des Steuerfusses und eventueller Erschliessung neuer Einnahmequellen für die nötige Deckung sorgt, findet bei uns das Gegenteil statt. Unsere vornehmsten Einkünfte, die Zölle, die Einnahmen aus dem Postregal und die Militärpflichtersatzsteuer sind vertraglich beziehungsweise gesetzlich festgelegt und können nicht je nach dem Bedürfnis einer Wirtschaftsperiode erhöht oder reduziert werden. Dieser *Mangel an Elastizität unserer Finanzgesetzgebung* nötigt uns deshalb, zuerst die Einnahmen unseres Staatshaushaltes genau zu bestimmen und hierauf den Ausgabenetat so zu bemessen, dass das finanzielle Gleichgewicht nicht gestört wird und die dem Bunde zufallenden Aufgaben dennoch erfüllt werden können."

1907 führte er aus: „Wir dürfen nicht vergessen, dass unsere Finanzgesetzgebung nicht dieselbe Dehnbarkeit besitzt wie diejenige anderer Staaten, dass wir nicht wie diese zum Mittel der Erhöhung der Steueransätze greifen können, um unsere Einnahmen zu vermehren und dass die *Zolleinnahmen das einzige Mittel sind,* das uns zur Bestreitung neuer Ausgaben zur Verfügung steht. Es wäre deshalb durchaus unrichtig anzunehmen, dass, weil wir noch auf etwelche Mehrerträgnisse unserer Zolleinnahmen rechnen dürfen, wir unsere bleibenden Bedürfnisse im Hinblick auf diese übrigen stark reduzierten Mehreinnahmen stetsfort und unverhältnismässig steigern können."

Am *17. Juni* des gleichen Jahres erstattete dann der Bundesrat einen eingehenden *Bericht über die finanzielle Lage,* ohne bestimmte Anträge zu stellen. Bald aber vergass man die guten Vorsätze wieder, denn es folgten gute Jahre. *1910* spricht der Bundesrat bereits von schwieriger finanzieller Lage. „Es ist nötig, dass wir uns bewusst sind, an einem Wendepunkt unserer Finanzpolitik angelangt zu sein." Und an an-

derer Stelle: „Wir haben uns dazu verleiten lassen, *Subventionen in übertriebener Weise* zu garantieren."

Angesichts neuer grosser Aufgaben, wie Grundbuchvermessung und Bekämpfung der Tuberkulose, hält er *neue Einnahmen* für unumgänglich.

Auch diesmal blieb es beim platonischen Wunsch, denn die Staatsrechnungen schlossen ständig gut ab; die Zollerträgnisse stiegen über Erwarten, und so tröstete man sich immer wieder.

1912 klagt der Bundesrat sich und die Räte an, schlecht gewirtschaftet zu haben. Unter anderm heisst es da: „Dem Fehler in unserer Finanzpolitik könnten wir abhelfen, wenn wir nie ein neues Gesetz erlassen würden, ohne vorher dessen finanzielle Tragweite gehörig geprüft und uns Rechenschaft darüber gegeben zu haben, wie und mit welchen Mitteln wir die neue Ausgabe bestreiten können", und schliesst mit einem fast trostlosen Verzicht: „*Wir können deshalb die Tore unseres Budgets einstweilen nicht mehr offen halten für neue volkswirtschaftliche und soziale Bestrebungen.* Vielmehr müssen wir zufrieden sein, wenn es uns gelingt, den grossen finanziellen Anforderungen gerecht zu werden, welche die in den Versicherungsgesetzen enthaltene soziale Reform an uns stellen wird."

Das mahnte zum Aufsehen. Auch aus der Mitte des Rates erhoben sich Stimmen. Am 5. Dezember 1911 stellte die *sozialdemokratische Nationalratsfraktion* folgendes *Postulat:* „Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, wie der Finanzhaushalt des Bundes auf eine *von der Kündigung der Handelsverträge und den Schwankungen der Zollerträgnisse unabhängige sichere Grundlage* gestellt werden könne und in diesem Sinne der Bundesversammlung innerhalb Jahresfrist ein Programm zu unterbreiten". Das Postulat wurde, hauptsächlich wegen der Befristung, wohl auch aus Abneigung gegen sozialdemokratische Anträge, abgelehnt.

Dagegen stellte die *Finanzkommission des Nationalrates* schon im Mai 1912 das folgende, allgemeinere *Postulat:* „Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und zu berichten, wie die Einnahmen des Bundes dauernd vermehrt werden können durch bessere Ausnützung der bestehenden oder *Erschliessung neuer Finanzquellen.*"

Der Bundesrat nahm dieses Postulat entgegen. Diesmal — 1913 — kam nun eine unerwartet schlechte Staatsrechnung. Der Bundesrat schrieb zum Budget 1914: „.. Die Versicherung aber können wir auf alle Fälle abgeben, dass unsere Finanzlage zu ernstem Nachdenken Anlass gibt und dass sie mehr als je grösste Vorsicht gebietet."

Nachdem er der Ungewissheit über die Gestaltung der Handelsverträge im Jahre 1917 Ausdruck gegeben hat, fährt er fort: „Was wir betonen müssen, ist, dass weder der neue

Zolltarif, noch die neuen Handelsverträge *eine Schwächung der Finanzen der Eidgenossenschaft zur Folge haben dürfen.*“ „Der Bund kann einer Verminderung der Zolleinnahmen nur dann zustimmen, wenn ihm zuvor neue, zum mindesten ebenso reichlich fliessende Einnahmequellen erschlossen sein werden.“

Mitten im Jahre 1914 nun kam der Krieg und mit ihm die wirtschaftliche Stockung. Ein Zollausfall von etwa 13 Millionen in den ersten drei Monaten war die Folge. Unter diesem Eindruck erschien das *Budget für 1915.* Einige Stellen daraus werden die heutige Situation beleuchten.

Nachdem die mutmasslichen Kosten der Mobilisation auf mindestens 200 Millionen Franken veranschlagt wurden, einer Summe, die etwa 14 Millionen jährlich als Verzinsung und Amortisation verlange, fährt der Bundesrat fort: „Der Voranschlag für 1914 sah ein Defizit vor von 6.680,000 Franken, welches sich infolge des Krieges sicher verdreifachen, oder wahrscheinlich noch vervierfachen wird. Für jeden, welcher die gegenwärtige Finanzlage und die letzten Voranschläge des Bundes zu studieren sich die Mühe genommen hat, ist es ganz klar, dass, wenn wir den gegenwärtigen Voranschlag unter normalen Verhältnissen hätten aufstellen können, das Defizit für 1915 merklich höher ausgefallen wäre, als dasjenige des Jahres 1914. Die Zolleinnahmen wären annähernd die gleichen geblieben; der Ertrag von Post und Telegraph wäre besser gewesen, doch wäre diese Besserung reichlich aufgewogen worden durch die aus den periodischen Besoldungserhöhungen des Personals erwachsende neue Belastung des Voranschlages.“ Dann weiter: „Niemand wird uns der Schwarzseherei bezichtigen können, wenn wir behaupten, dass sich das Budgetdefizit für das Jahr 1915 *normalerweise auf wenigstens 8 Millionen belaufen hätte.* Wir ziehen den unseres Erachtens unangreifbaren Schluss, dass als chronisches Defizit unserer Rechnungen, bei sich im übrigen gleichbleibenden Verhältnissen, *normalerweise ein Betrag von 6 bis 8 Millionen hätte angenommen werden müssen.*“

Diesmal nun macht der Bundesrat auch praktische Vorschläge: „Das ist die grosse Aufgabe, die dem Gewissen der Nation gestellt wird und deren Lösung nur durch die patriotische Mitarbeit aller Parteien und aller Volksklassen und durch den Opfersinn unseres gesamten Volkes möglich sein wird.

Nachstehend in kurzen Zügen die hauptsächlichsten Richtlinien unseres Programmes:

1. Ersparnisse in der allgemeinen Verwaltung und in den Regiebetrieben, sowie Beschneidung der Bundessubventionen, beides in dem Sinne bezw. Umfange, dass damit die Ausgaben im ganzen um ungefähr 5 Millionen vermindert werden können.

2. Erhöhung um zirka 6 Millionen der Reinerträge von Post, Telegraph und Telephon und der Zölle.

3. *Tabakmonopol* mit einem Nettoertrag von ungefähr 15 Millionen.

4. Verminderung unserer Mobilisationsschuld auf dem Wege einer eidgenössischen Kriegssteuer, deren Erhebung nur als vorübergehende und ausserordentliche Massnahme zu betrachten wäre und welche dem Budget eine Entlastung von wenigstens 4 Millionen bringen würde." —

Vor dieser Sachlage stehen wir.

Es hat keinen Sinn, heute diejenigen zu suchen, die für die verfahrene Situation verantwortlich sind; teilweise waren auch die Verhältnisse stärker als die Personen.

Eines aber muss festgestellt werden.

Die gegenwärtige Krisis hat diese Finanzmisère nicht verschuldet, sondern nur vertieft. Sie wurde mitverschärft durch eine allzu unbekümmerte Sorglosigkeit unserer obersten Behörden. Ob man das mit R. Grimm[1] eine „Politik der genialen Liederlichkeit" nennt oder mit P. C. Planta[2] von der Krisis redet, „in welche die Schweiz durch den Leichtsinn ihrer Regenten geraten ist", ist zuletzt Temperamentssache. Noch liegt keineswegs Anlass zu verzweifelter Besorgnis vor, aber diesmal muss es sich um ergiebige Reform handeln, die unsern Finanzen den schon längst vermissten elastischen und anpassungsfähigen Faktor zugesellt.

---

2. Die Probleme der schweizerischen Finanzreform.

Es ist wohl nicht unrichtig, wenn wir, den letzten Abschnitt unserer Arbeit beginnend, uns nochmals vor Augen halten, dass es sich um eine wichtige und für die nächste Zukunft entscheidende Station auf dem Wege der Sanierung unserer Finanzen handelt. Nicht nur rasche, doch nicht überhastete, sondern auch gründliche Hilfe tut not. Ich greife aus dem ganzen Komplex diejenigen Fragen und Vorschläge heraus, die entweder im Vordergrund der Diskussion stehen oder mir sonst der Betrachtung wert erscheinen. Die Resultate der Untersuchungen auf dem Gebiete deutscher Finanzen werden uns dabei zugute kommen.

---

[1] *Grimm, R.* Handbuch für sozialdemokratische Nationalratswähler. 1914. S. 24.

[2] *Planta, P. C.* Eidg. Finanzwesen. 1907. S. 12.

Erstes Kapitel.

Zum Kapitel der Zollerhöhungen.

Nach Annahme des Postulats der Finanzkommission des Nationalrats beauftragte der Bundesrat einen Sachverständigen, Prof. J. Steiger in Bern, mit der Ausarbeitung eines Gutachtens über neue Einnahmequellen[1]. Das Ergebnis dieser Untersuchung gab dem Bundesrat Veranlassung zu folgenden Bemerkungen:

„Der Sachverständige des Finanzdepartements erblickt dermalen und auf längere Zeit hinaus nur zwei Möglichkeiten, die diskutierbar und einer nähern Prüfung wert erscheinen. Es sind dies einerseits die *Erhöhung der Einfuhrzölle* auf Wein, Bier, Alkohol, Petroleum, Zucker und Kaffee und anderseits die *Besteuerung bezw. Verstaatlichung der Tabakfabrikation.*"

Zunächst einige Worte *zum ersten Teil des Programms.*

Art. 29 der Bundesverfassung von 1874 sagt: Bei Erhebung der Zölle sollen folgende Grundsätze beachtet werden:

a) Die für die inländische Industrie und Landwirtschaft erforderlichen Stoffe sind im Zolltarife möglichst gering zu taxieren;

b) ebenso die zum nötigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände;

c) die Gegenstände des Luxus unterliegen den höchsten Taxen.

Diese Grundsätze sind, wenn nicht zwingende Gründe entgegenstehen, auch bei Abschliessung von Handelsverträgen mit dem Auslande zu befolgen. Es ist ein ideales Programm, das sich aber schon bald nicht mehr ganz durchführen liess. Tatsächlich war zunächst die eidgenössische Handelspolitik von 1848 an ausgesprochen freihändlerisch. Allerdings wurden Zölle erhoben, aber durchaus nicht etwa eigentliche Schutzzölle, sondern Abgaben aus fiskalischen Rücksichten. Bis in die 80er Jahre hinein stand die Landwirtschaft mit der Industrie zusammen auf dem Boden des Freihandels, entgegen den schutzzöllnerischen Tendenzen der Gewerbetreibenden.

Die Wendung vollzog sich erst, nachdem unter der Führung Deutschlands Anfang der 80er Jahre die kontinentalen Grossmächte von der napoleonischen Freihandelspolitik ziemlich unvermittelt und brüsk zu Schutzzöllen übergingen. Das zwang die Schweiz zu Gegenmassregeln. Auch der Mehrverbrauch der rasch wachsenden Bevölkerung vermochte die drohende Absatzverminderung der schweizerischen Landwirtschaft nicht

[1] Studie über die Frage der Erschliessung neuer Einnahmequellen für den Bund. Bern. 1913.

mehr zu decken, solange die ungehinderte oder kaum merklich belastete Einfuhr aus Ländern mit billigeren Arbeitskräften und Produktionsbedingungen möglich war. Die Fiskalzölle reichten nicht mehr aus; es musste ein handelspolitischer Schutz hinzutreten. Die schweizerische Landwirtschaft rückte deutlich ins schutzzöllnerische Lager ab, organisierte sich und verstand es, durch energische und kluge Interessenvertretung ihren Willen durchzusetzen. 1891 wurde der erhöhte Tarif angenommen. Der Zolltarif von 1902 bedeutet eine Fortsetzung dieser Politik. Trotz Referendum wurde auch dieser Zolltarif in der Abstimmung mit starkem Mehr angenommen (330,000 gegen 210,000 Stimmen). Die Städter stimmten vielfach ebenfalls dafür, teils im Interesse gefährdeter Industrien, teils weil man der Bauernschaft diese notwendige Hilfe, die man mehr als Schutz der „Kleinen" betrachtete, gönnte. Laur[1] schreibt nicht zu Unrecht: „In der praktischen Wirtschaftspolitik siegte die Auffassung, dass die Handelspolitik vom Grundsatze ausgehen müsse, auch die Landwirtschaft sei zu erhalten, und eine einseitige Wirtschaftspolitik sei nicht von gutem." In Wirklichkeit lag der Vorteil des Zolltarifs allerdings ganz auf seiten des Grossbauern. Dazu kam natürlich der Umstand, dass die mit diesen Zollerhöhungen verbundenen Mehreinnahmen dem Bunde recht erwünscht kamen. Vor dieser Tatsache stehen wir auch heute.

Die Schweiz wäre an und für sich wie kaum ein anderes Land für eine freihändlerische Handelspolitik geschaffen. Mehr und mehr Industriestaat geworden, ist sie bis zu einem weiten Masse auf die Einfuhr notwendiger Lebensmittel angewiesen. Die Hauptindustrien des Landes, die sich vornehmlich als Qualitätsindustrien charakterisieren, brauchen den Schutzzoll nicht notwendig, ja wünschen ihn teilweise nicht einmal, da dadurch ihre notwendigen Rohprodukte verteuert werden. Der gewaltige Handel, sowohl Export als Import, leidet unter schwerer Zollbelastung. 1899 schrieb der Bundesrat in seinem Bericht über die Finanzlage[2]: „Wohl aber wird der Bundesrat, wie früher, allen Anregungen entgegentreten, bei welchen ausschliesslich fiskalische Interessen die Triebfeder bilden und welche für den Grossteil unserer Bevölkerung, welche jetzt schon aus der Entrichtung von Zöllen mit einer indirekten Steuer von Fr. 17 per Kopf belastet ist, eine Verteuerung der notwendigsten Lebensmittel und Verbrauchsgegenstände bedeuten würde. Und um solche Artikel handelt es sich eben, wenn anders die neue Steuer etwas abtragen soll, um Getreide,

[1] *Laur, E.* Industrie und Landwirtschaft. Vortrag. Zürich. 1915. S. 1–2.

[2] Botschaft des Bundesrates über die schweizerischen Finanzen. 26. Mai 1899. S. 33.

um Wein, um Roh- und Kristallzucker, um Kaffee, um Petroleum, um Rohtabak.“ Hier also deutlich die Ablehnung stärkerer Zölle. Inzwischen aber sind die Zollansätze teilweise noch etwas erhöht worden, so dass die durchschnittliche Belastung sich schon 1910 auf Fr. 21.60 belief. Das ist reichlich viel.

Man wird bei der agitatorischen Verwertung solcher Zahlen sehr vorsichtig sein müssen. Einmal darf nicht übersehen werden, dass einzelne hohe Zollerträgnisse aus der Industrie stammen; so fällt ein grosser Teil des hohen Zuckerzolls der Schokoladenindustrie und der Fabrikation kondensierter Milch zur Last. Anderseits muss bei einer derartigen Rechnung stets auch die gesamte Lebenshaltung mit in Rechnung gezogen werden. Es ist klar, dass die Zahlen verschiedener Länder nur bei ungefähr gleichem Konsum direkt vergleichbar sind. Ausserdem werden kleinere Länder mit starker Industrie höhere Belastung aufweisen als Grossstaaten. Die Schweiz hat im allgemeinen eine sehr grosse Verbrauchsziffer, sowohl an Lebensmitteln, hauptsächlich an Milch und Fleisch, aber auch an Wein, Bier und Tabak. Dazu einige Beispiele. Werdenberg[1] hat versucht, den Verbrauch verschiedener Länder zu bestimmen. Wenn auch seinen Zahlen keine absolute Richtigkeit zukommt, einzelne Zahlen wie der französische Fleischverbrauch unwahrscheinlich hoch erscheinen, so sind sie relativ genommen recht instruktiv.

Er kommt zu folgenden Resultaten für eine Familie mit 2 bis 3 Kindern:

	Milchverbrauch	Fleischverbrauch	Teigwaren
Frankreich	ca. 230 Liter	ca. 200 kg	ca. 15 Fr.
Deutschland	„ 500 „	„ 115 „	„ 42 „
Schweiz	„ 1150 „	„ 128 „	„ 50 „

Genauere Resultate für die Schweiz ergibt die Arbeit des *Schweizerischen Arbeitersekretariats über 742 Haushaltungsrechnungen* von Beamten, Angestellten und Arbeitern aus dem Jahre 1912. Für eine Durchschnittsfamilie von zwei Erwachsenen und drei Kindern ergab sich folgender Jahresverbrauch:

Milch	1094,00 Liter
Käse	12,22 kg
Fleisch und Fette	109,60 „
Kartoffeln	250,00 „
Brot	491,10 „
Zucker	68,00 „
Teigwaren	28,69 „

[1] *Werdenberg, E.* Illustrationen zur Teuerungsfrage. Basel. 1913. Tabelle XVI.

Die *Haushaltungsstatistik des Schweiz. Metallarbeiterverbandes*[1] lässt im Vergleich zu einer Publikation des Deutschen Metallarbeiterverbandes ähnliche Schlussfolgerungen zu.

Konsum pro Kopf.

	Schweiz		Deutschland	
	Tagesverbrauch	im Jahr	Tagesverbrauch	im Jahr
Brot	329 g	119,9 kg	438,5 g	160,0 kg
Kartoffeln	206 „	75,2 „	353 „	128,8 „
Milch	0,87 l	317,5 l	0,31 l	113,2 l
Fleisch	77 g	28,1 kg	68, 8 g	25,1 kg
Zucker	44 „	16,1 „	34, 6 „	12,7 „

Der Tabakverbrauch mit etwa 2300 Gramm pro Kopf ist wesentlich höher als der aller umliegenden Staaten; der Bierkonsum mit rund 71 Liter auf den Kopf ist ebenfalls beträchtlich.

Diese Bemerkungen sollen in keiner Weise den Eindruck abschwächen, dass unsere Zollansätze in vielen Positionen derart hoch sind, dass eine weitere Steigerung ohne empfindliche Schädigung unserer Volkswohlfahrt nicht möglich ist. Auch Steiger sagt in seinem Gutachten[2]: „Endlich ist durchaus richtig, dass dieses System die unbemittelten Klassen verhältnismässig viel stärker belastet als die vermöglichen Leute."

Auch dem Bundesrat ist bei der ganzen Entwicklung nicht recht wohl. In der *Botschaft zum Budget 1911* schrieb er: „Vom rein fiskalischen Standpunkte aus ist die Zunahme unserer Zollerträgnisse sehr zu begrüssen, für unsere Volkswirtschaft kann sie aber auch Nachteile zur Folge haben." Ebenfalls an einer andern Stelle: „Ob die Schweiz den Zoll ganz trägt oder ob sie sich mit dem Ausland in diese Bürde teilt, lässt sich schwerlich bestimmen, aber angenommen, dass es uns gelinge, einen Teil auf die andern Staaten zu übertragen, so bleibt dennoch die Tatsache bestehen, dass die aus den Zöllen herrührende Belastung unserer Bevölkerung erheblich zugenommen hat. Auch die steuerliche Leistungsfähigkeit hat ihre Grenzen, *und es dürfte eine Zeit kommen, wo wir mit Bezug auf die Zölle nur mehr auf diejenigen Mehreinnahmen angewiesen sein werden, die aus der Vermehrung der Bevölkerung und aus der Steigerung von Handel und Verkehr resultieren.*"

Meine prinzipielle Stellung zu den Zöllen im besondern und den indirekten Steuern im allgemeinen habe ich früher ausführlich gekennzeichnet. Ich habe dem nichts hinzuzufügen. Ich bin durchaus der Meinung, dass unser Volk keine wesentlichen Zollerhöhungen auf Notwendigem erträgt; aber ich lehne es ab, mich grundsätzlich einer vernünftigen Zoll-

[1] 61 Haushaltungsrechnungen von Metallarbeitern in der Schweiz. Bern. 1911.

[2] Gutachten Steiger. S. 19.

politik entgegenzustemmen und halte es für einen gefährlichen Irrtum, zu glauben, die Arbeiterschaft habe die Pflicht, a priori jeden Schutzzoll zu bekämpfen. Wenn am Schweiz. Arbeitertag 1914 in Luzern ein Referent ausführt[1]: „Die grosse Masse des Volks, die eine niedere Lebenshaltung hat, muss auch noch den Staat und seine ganze Maschinerie erhalten", so halte ich das schon für eine gefährliche Uebertreibung. Wir blicken auf eine Periode starker und anhaltender Teuerung zurück. Gegenwärtig wieder schnellen die Lebensmittelpreise in die Höhe. Wie ungemein leicht ist es da, eine ganze konsumierende Bevölkerung, die solche Behauptungen eben gar nicht nachprüfen kann, gegen die Zölle überhaupt aufzubringen, leicht, aber auch gefährlich. Es ist um so leichter, weil bis heute zuverlässige Berechnungen über die Einwirkung der Zölle auf den Preis der Lebensmittel vollständig fehlen. Der Kampf zur Erreichung einer besseren Wirtschaftsordnung ist ein so grosser und hoher und in seinen Zielen so erstrebenswert, dass er keiner derartigen Mittel bedarf. *Ein plötzliches Aufgeben unserer gegenwärtigen Zollpolitik würde nicht nur den finanziellen Ruin des Landes mit all seiner Sozialpolitik, sondern auch die schwerste Erschütterung der ökonomischen Lage der Arbeiterschaft zur Folge haben.*

Ist schon in Deutschland der Kampf gegen Schutzzölle mit aller Vorsicht und in stetem Hinblick auf ihre handelspolitische Aufgabe zu führen, so wäre es ausserordentlich verfehlt, die Argumente, die sich dort anführen lassen, ohne weiteres wahllos auf die Schweiz übertragen zu wollen. Nach zwei Richtungen hin geht das nicht. Greulich[2] hat meines Erachtens mit Recht schon bei den Verhandlungen zum letzten Zolltarif darauf hingewiesen. Einmal zeigt gerade die Geschichte der schweizerischen Handelspolitik, wie ausserordentlich bedenklich es ist, wenn die Schweiz, die doch ein ausnehmend gutes und gesuchtes Absatzgebiet der uns umgebenden Staaten darstellt, wieder wie in der Mitte des letzten Jahrhunderts ungerüstet, wehr- und waffenlos dem Ausland bei Vertragsunterhandlungen entgegentreten müsste. Wollen wir für unsere eigene Exportindustrie annehmbare Einfuhrbedingungen erkämpfen, so bedürfen wir dazu der Waffe eines Schutzzolltarifs. Nicht an uns kann es sein, vorzeitig abzurüsten. Die Verhältnisse sind auch da stärker als selbst noch so schöne und gutgemeinte Verfassungsbestimmungen, die veränderten Situationen gegenüber mehr und mehr rein dekorativen historischen Wert erhalten. Bei Beurteilung eines Zolltarifs muss man sich stets der doppelten Aufgabe bewusst sein, die er zu erfüllen hat: Einmal

[1] Protokoll des Schweiz. Arbeitertags in Luzern 1914. S. 82.
[2] XV. Jahresbericht des Schweiz. Arbeiterbundes. Der Arbeitertag in Bern am 31. März 1902. S. 63—78.

in erster Linie als Instrument handelspolitischer Interessenvertretung und erst in zweiter, wenn auch willkommener Nebenwirkung als einer Einnahmequelle. — Gerade in dieser Doppelstellung liegt zugleich die schwache Seite der ausschliesslichen Mittelbeschaffung durch die Zölle.

Niemand kann zum voraus bestimmen, nach welcher Richtung hin sich künftig die Handelspolitik wenden wird. Darum aber sollte es möglich sein, jederzeit ohne allzu ungeheure Erschütterung der Landesfinanzen und ohne in den Entschliessungen darauf ausschlaggebende Rücksicht nehmen zu müssen, eine notwendige Umkehr mitmachen zu können. Abgesehen von allen andern Gründen liegt hier ein starkes Motiv, beizeiten eine von den Zöllen unabhängige und leistungsfähige Einnahmequelle zu suchen. Von den 1330 Positionen unseres Gebrauchstarifs sind nur einige wenige, die man als eigentliche Finanzzölle bezeichnen kann. Die Artikel Wein, Alkohol, Tabak und Zucker bringen allein etwa einen Drittel des gesamten Zollertrags auf. Entgegen dem deutschen Zolltarif ist gerade das wichtigste Lebensmittel, das Getreide, bei dessen Beschaffung wir fast völlig auf das Ausland angewiesen sind, so gut wie abgabenfrei. Man wird wohl kaum die Abgabe von 30 Rp. per Doppelzentner als Zoll bezeichnen können. Dagegen erhebt Deutschland seit 1906 von

Roggen	5	Mark	per	Doppelzentner
Weizen, Spelz	5,5	„	„	„
Hafer	5	„	„	„
Mais	3	„	„	„

Die Bauernschaft hat den Kampf um den Kornzoll bis jetzt gar nicht aufgenommen; sie hat unter dem Druck der ausländischen Konkurrenz den Getreidebau völlig zugunsten der geschützteren und abträglicheren Vieh- und Milchwirtschaft vernachlässigt und angefangen, mehr und mehr auf den Export hin zu arbeiten. Es lässt sich ernsthaft die Frage erwägen, ob nicht gerade, veranlasst durch die schlimmen Erfahrungen des letzten Jahres, ein gewisses Zurückdämmen dieser einseitigen Betriebsweise von Vorteil wäre. Allerdings ist derartigen Versuchen gegenüber Vorsicht am Platz. Nach wie vor wird unsere Landwirtschaft nicht in der Lage sein, den Eigenbedarf des Landes zu decken. Deswegen geht es nicht an, eines Kriegsjahres wegen für kommende Jahrzehnte des Friedens die schweizerische Bevölkerung ungebührlich erhöhten Lebensmittelpreisen auszusetzen. Unsere ungünstigen Klima- und Bodenverhältnisse würden einen ausgedehnten Getreidebau nur bei starkem Zollschutz ermöglichen.

In diesem Zusammenhang sind auch die Worte des Bauernsekretärs Dr. Laur[1] verständlich: „Mehr als je zwingen die

[1] Schweizerische Bauernzeitung. Aug. 1914.

wirtschaftlichen Verhältnisse die Schweiz zur Aufrechterhaltung der Zollpolitik, die sie im Jahre 1902 eingeschlagen hat. Die Kriegszeit hat die Bedeutung der inländischen Nahrungsmittelproduktion nun auch den Vertretern des Freihandels klar gemacht. Wir müssen durch angemessene Schutzzölle verhindern, dass unsere Volkswirtschaft zu einer extensiven Landwirtschaft und zu einseitigem Exporte gedrängt wird. Wir können deshalb auch eine Finanzpolitik nicht unterstützen, die das Interesse des Bundes an den Zolleinnahmen schwächen würde. Nur soweit als die notwendigen Schutzzölle nicht ausreichen, können wir andern Finanzquellen zustimmen."

Man kann in guten Treuen die Auffassung vertreten, dass agrarische Schutzzölle der übergrossen Mehrheit unserer Bauern keinerlei nachhaltige Vorteile bringen, weil sehr viele von ihnen nur in sehr geringem Masse als verkaufende Produzenten, daneben aber recht bedeutend als Konsumenten auf den Markt treten, und weil zum andern erhöhte Verkaufspreise sehr rasch in gesteigerten Landpreisen und Hypothekarzinsen zum Ausdruck kommen. Diese Ueberzeugung kann uns jedoch nicht abhalten, anzuerkennen — und damit berühren wir den zweiten Punkt starken Unterschieds gegenüber Deutschland —, dass unsere Landwirtschaft bei dem Fehlen jedes beträchtlichen Grossgrundbesitzes und dem Ueberwiegen des Klein- und Zwergbetriebs nicht schutzlos der vernichtenden ausländischen Konkurrenz ausgesetzt werden darf.

„So ist dieser Krieg den Völkern zur Warnung geworden. Er hat aufs neue die alte Wahrheit bestätigt, dass in der Landwirtschaft, dass in der intensiven Kultur und in einem zahlreichen Bauernstande die sicherste Grundlage der Wohlfahrt eines Volkes liegt. Je industrieller und je kommerzieller die Entwicklung eines Volkes ist, um so weniger kann dieses Volk der Landwirtschaft entbehren, um so notwendiger wird es dann, mindestens das wenige, was noch vorhanden ist, zu bewachen[1]." Man braucht keineswegs den übertriebenen Lobpreisungen der rettenden Landwirtschaft, die übrigens teilweise die Kriegskonjunktur recht gut auszunützen verstand, beizupflichten und kann trotzdem der Auffassung zustimmen, dass auch in Zukunft unsere Landwirtschaft eines Schutzes bedürfe.

Ein weiteres Moment verlangt ausserdem Beachtung.

Die wiederholten heftigen Kämpfe um neue Zolltarife haben auch anderwärts, so in Deutschland und Oesterreich-Ungarn, den Wunsch erstehen lassen, in Zukunft, solange die Handelspolitik keine neuen Bahnen betritt, auf friedlicherem Wege das Ziel zu erreichen. Die Störungen des Wirtschaftslebens, welche die Aufstellung eines neuen Zolltarifs mit sich

[1] *Laur, E.* Industrie und Landwirtschaft, Vortrag. Zürich. 1915. S. 6.

bringt, der Ansturm der Interessenten, das Feilschen zwischen den verschiedenen Industrien, den politischen Parteien und der Regierung, die Erweckung von Hoffnungen durch die Aufstellung des Generaltarifs und ihre vielfältige Enttäuschung und Verstimmung durch die in den Vertragsverhandlungen erfolgende Wiederherabsetzung der Zölle, das alles lässt es begreiflich erscheinen, dass sich die Regierungen die Frage vorlegen, ob die voraussichtlich nur geringe Verschiebung des Zollniveaus einen derartigen Aufwand von Zeit und Kraft lohne. Wir stehen also sehr wahrscheinlich vor der Möglichkeit der einfachen Verlängerung bestehender Handelsverträge, falls der Krieg nicht starke Verschiebungen bringt.

Damit sind die Fragen möglicher Zollerhöhung nach der einen Seite hin zunächst erledigt. Aber auch materiell kämen sie kaum stark in Betracht. Als reine Fiskalzölle könnten die Zölle auf Genussmittel, also, da vom Tabak in einem besonderen Abschnitt zu sprechen sein wird, auf Wein, Bier, Alkohol, Zucker, Kaffee und Tee bezeichnet werden. Dabei ist aber nicht zu übersehen, dass sie das teilweise schon jetzt sind.

Die gegenwärtige *Belastung dieser Artikel* beträgt:

	Prozente des Einfuhrwerts
Wein (im Durchschnitt)	ca. 31,9 %
Bier	„ 25 %
Zucker	„ 17,8 %
Kaffee	„ 1,5 %

Durchgehen wir kurz die einzelnen Artikel: Eine starke Belastung des *gewöhnlichen Alkohols* wäre schon deswegen widersinnig, weil diese Ausgabe einfach aus den Erträgnissen des Alkoholmonopols bezahlt werden müsste, also die Summen, die der Bund bekäme, den Kantonen entzogen würden.

Der *Zucker* wird in anderen Staaten zu Abgaben teilweise sehr stark herangezogen.

Uebersicht der Zuckerabgaben[1] (Steuer oder Zoll)

	Mark pro 100 kg.
Italien	Mark 56.82
Russland	„ 27.85
Frankreich	„ 20.25
Deutschland	„ 14.00
England	„ 3.68
Spanien	„ 30.37
Schweden	„ 17.90
Belgien	„ 16.20
Dänemark	„ 8.46
Schweiz	„ 6—9.72

[1] *Wolf, J.* Die Steuerreserven in Deutschland und England. S. 52.

Bei der Beurteilung eines möglichen Ertrags muss aber darauf hingewiesen werden, dass etwa $^2/_3$ des ganzen Zuckerimports in der Industrie, vorzugsweise bei der Herstellung kondensierter Milch und Schokolade, Verwendung finden. Es wäre kaum angebracht, wichtige Exportindustrien durch hohe Einfuhrzölle auf ihre Rohmaterialien zum Schaden ihrer Konkurrenzfähigkeit zu belasten, es müsste denn schon in Form von Rückvergütungen die Industrie entlastet werden. Ausserdem kann Zucker heute ebensogut den Nahrungsmitteln wie den Genussmitteln zugezählt werden; das Volk mindestens würde an dieser Auffassung festhalten.

Die *Erhöhung des Bierzolls* liesse sich angesichts des hohen Konsums vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus wohl rechtfertigen. Da aber die Einfuhr (1912: 140,738 Hektoliter auf 2,997,412 Hektoliter Inlandsproduktion) kaum 5 % des Gesamtverbrauchs ausmacht, würde sich eine Erhöhung nicht lohnen. Ertragreicher wäre wohl eine Konsumsteuer. Ueber diese wird später zu reden sein.

Niedrig ist der Zoll auf *Tee* und *Kaffee*. Die Einfuhr von Tee ist zu unbedeutend. Der Kaffee allerdings könnte bedeutend höhere Zollerträge abwerfen. Der Zollansatz von Fr. 2.25 pro Meterzentner ist gegenüber demjenigen Frankreichs von Fr. 136.— pro Meterzentner, aber auch dem Deutschlands von 60 Mark für Rohkaffee und 85 Mark für gebrannten Kaffee sehr gering. Bei der starken Einfuhr (im Durchschnitt der Jahre 1909—13 zirka 116.000 Meterzentner) wären leicht einige Millionen zu erhalten. Demgegenüber steht aber die Tatsache, dass der Kaffee gerade in den minderbemittelten Kreisen im Laufe der Zeit zu einem nicht mehr als entbehrlich zu bezeichnenden Verbrauchsartikel geworden ist und dass deshalb eine wesentliche Zollerhöhung auf starken Widerstand stiesse.

Es scheint mir ausgeschlossen, dass auf dem Wege der Zollerhöhung heute dem Bunde wesentliche und dauernde Mehreinnahmen zugeführt werden können.

Zweites Kapitel.

Die Frage der Geldkontingente der Kantone und ihr Zusammenhang mit den deutschen Matrikularbeiträgen.

1. Die Matrikularbeiträge der deutschen Bundesstaaten.

Wenn ich diesen Gegenstand, der unserm Interesse eigentlich ja sehr fern zu stehen scheint, im Zusammenhang mit den schweizerischen Reformvorschlägen kurz streife, so leitet mich dabei die Erwägung, dass die Matrikularbeiträge ihrem Wesen nach etwas Aehnliches sind, wie die schon früher er-

wähnten Beiträge der Kantone der Schweiz an die Ausgaben des Bundes. Wenn heute wieder vereinzelt die Forderung auftritt, diese Kantonszuschüsse zum Ausgangspunkt einer schweizerischen Finanzreform zu machen, so gewinnt eine vergleichende Betrachtung an Wert. Die österreichisch-ungarische Monarchie kennt die Beitragspflicht der Einzelstaaten ebenfalls. Es handelt sich also hier offenbar um den verfassungsmässigen Ausdruck der rechtlichen und finanziellen Verpflichtungen von Bundesstaaten gegenüber dem gemeinsamen Reich. Grundsätzlich ist das sicher richtig; für den Kriegsfall oder bei elementaren, katastrophalen Heimsuchungen sind solche Beiträge auch als Ausdruck gemeinsamer Bundessolidarität vielleicht am Platze.

Die Einrichtung der deutschen Matrikularbeiträge ist aus dem Deutschen Bunde übernommen worden. Der Deutsche Bund, jene lose Staatenverbindung, die von 1815 an das zusammengebrochene Deutsche Reich ablöste, sollte seinen geringen Finanzbedarf nach Artikel 52 der Wiener Schlussakte aus Beiträgen der Bundesglieder bestreiten. Es gab eine Geld- und eine Mannschaftsmatrikel[1]. Der Bund hat diese Einrichtung vom alten römischen Reiche deutscher Nation. Hier war sie jahrhundertelang die einzige Form der Aufbringung von Mitteln für das Reich, da dieses keine eigene Steuergewalt besass. „Die Matrikularbeiträge sind also geschichtlich betrachtet ein Symptom der finanziellen Schwäche und Unselbständigkeit der Zentralgewalt[2].“ Etwas anderes aber ist es mit der praktischen Frage, ob unter normalen Verhältnissen diese Beiträge am Platze sind.

Als in der Revolutionszeit des Jahres 1848 in Frankfurt das Deutsche Parlament tagte und eine neue Bundesverfassung beriet, da stand auch die Frage der Matrikularbeiträge zur Diskussion. Der Verfassungsausschuss lehnte letztere im Interesse der Selbständigkeit des künftigen Reichs ab. Trotzdem wurden sie in den bereinigten Verfassungsentwurf aufgenommen. Der Norddeutsche Bund, der 1866 den im Prager Frieden aufgelösten Deutschen Bund ersetzte, sah wieder Matrikularbeiträge vor. Artikel 70 der Reichsverfassung endlich sah die Matrikularbeiträge zunächst nur als Provisorium an. Wir verfolgten den vergeblichen Kampf der Regierung um ihre Abschaffung. Warum der Reichstag an ihnen festhielt, ist schon ausgeführt worden. — Eigentlich ist so ziemlich alles einig in ihrer Verurteilung.

Die Reichsverfassung liess sie zunächst nur als eine vorübergehende Aushilfe gelten; wollte sie also ersetzt sehen.

[1] *Gerloff, W.* Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches. Jena 1913.

[2] *Köppe, H.* Am Vorabend der neuen Reichsfinanzreform. 1908, S. 29.

Den Bundesstaaten sind sie eine Quelle steter Sorgen und Beunruhigungen. Die Wissenschaft hat sie je und je verurteilt. Das Parlament aber liebt sie als ein Mittel, auch bei der Bewilligung von Einnahmen mit beschliessen zu können. Allerdings ist dieses Recht nur ein fiktives, denn tatsächlich muss nach der Verfassung ein Fehlbetrag zwischen der Gesamtsumme der ordentlichen Einnahmen und Ausgaben durch Matrikularbeiträge aufgebracht werden, so dass also das Beschliessen des Reichstags einfach die Ausübung einer verfassungsmässigen Pflicht darstellt. Das erklärt aber doch wohl das zähe Festhalten des Reichstags nicht allein, denn schon ihre Form war in Deutschland, gepaart mit der Verquickung von Rückvergütungen des Reiches an die Einzelstaaten, eine völlig verunglückte. Dadurch waren die Staaten in der Aufstellung eines guten Finanzhaushalts ausserordentlich behindert, weil sie stets noch mit einer ständig wechselnden Grösse im Soll oder Haben zu rechnen hatten. Zur Zeit guter Reichsabschlüsse, als grosse Summen jährlich den Einzelstaaten wieder zuflossen, richteten sich diese auf die Ueberweisungen ein. Steuererleichterungen, Verzicht auf Steuererhöhungen, Zuwendungen an die Gemeinden oder Uebernahme kommunaler Lasten waren im Vertrauen auf die Wirkung der Clausula Franckenstein gemacht worden[1]. Als die Rückschläge eintraten, war denn auch die Enttäuschung um so grösser. Ausserdem sind die Matrikularbeiträge im Deutschen Reich ungerecht angelegt, weil sie mit ihrer starren Kopfquote die ärmeren Gegenden gleich belasten wie die reicheren. So doktrinär war der Reichstag nicht, sich dieser Einsicht zu verschliessen. Es war noch ein anderer Grund, der ihn zum Festhalten brachte.

Die Matrikularbeiträge sind, da sie von den Einzelstaaten durch deren Steuersystem aufgebracht werden müssen, indirekt ein Stück direkter Steuer. Sie sind der, wenn auch rudimentäre Ausdruck des Rechts des Reichs, für seine Bedürfnisse sich auch der direkten Steuer zu bedienen.

„Erhöhte Matrikularbeiträge sind gegenüber direkten Reichssteuern eine anständigere Form. Sie entsprechen ungefähr der Zusendung einer seidenen Schnur, damit die Einzelstaaten sich selbst umbringen, statt dass das Reich sie durch direkte Reichssteuern erdrosselt[2]."

Die Matrikularbeiträge wurden ein äusserst bequemes Ventil, das die Möglichkeit zuliess, fortgesetzt neue Ausgaben zu beschliessen, ohne für wirkliche Deckung besorgt sein zu müssen. Die Clausula Franckenstein vermehrte diese Unsicherheit und

[1] *Gerloff, W.* Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reichs. 1913, S. 283 ff.

[2] *Wolf, J.* Die Reichsfinanzreform. 1909. S. 86.

war in letzter Linie nichts anderes als die föderative Reaktion gegen ein auch finanziell sichergestelltes Reich. Man wollte das Deutsche Reich in ständiger politischer und finanzieller Abhängigkeit von den Einzelstaaten erhalten. Die spätere Reform brachte keine grundsätzliche Aenderung. Sicher ist ein Zusammenhang zwischen Reich und Bundesstaatsfinanzen in finanzieller Hinsicht durchaus geboten und notwendig, schon darum, weil die Einzelstaaten in Notfällen für ausserordentliche Aufwendungen aufkommen müssen. Das spricht aber nicht einer derartigen Verflechtung das Wort. Der Reichstag selbst hat, obwohl er starr und unerschütterlich an den Matrikularbeiträgen festhielt, in Erkenntnis ihrer Mängel mehrfach versucht, sie in der Form zu verbessern.

Die *Veredlung der Matrikularbeiträge* bildet ein ständiges Kapitel aller Finanzvorschläge. Ein flüchtiger Rückblick auf diese Bestrebungen mag den Abschnitt über die Matrikularbeiträge beschliessen. Das Jahr 1904 brachte zunächst die Aufhebung der Franckensteinschen Klausel. Im Jahre 1906 sodann beschloss der Reichstag, entgegen dem Regierungsvorschlag, der eine Begrenzung vorsah, dass, falls die Matrikularbeiträge den Betrag von 40 Pfennig auf den Kopf der Bevölkerung überstiegen, die Zahlung den Einzelstaaten gestundet werde. Es ist klar, dass das wohl eine augenblickliche, aber keine dauernde Entlastung der Staaten bedeutet. Die mannigfachsten Vorschläge sind gemacht worden. Sie alle zielen darauf hin, an Stelle des groben und ungerechten Massstabes der Kopfzahl des zahlenden Bundesstaats einen gerechteren Verteilungsmodus zu setzen. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass trotz dieser uniformen Veranlagung von keiner eigentlichen Kopfsteuer gesprochen werden kann, da wohl die Einzelstaaten kopfsteuerartig getroffen werden, es den einzelnen Staaten aber durchaus freisteht, die Steuer nach ihnen genehmen Grundsätzen aufzubringen.

An und für sich scheint ja ein gerechter Massstab leicht zu finden, und zwar in einer Klassifizierung der verschiedenen Bundesstaaten nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sobald man aber die Versuche nun näher prüft, die die Verwirklichung dieses Grundsatzes gestatten sollen, erkennt man kaum zu überwindende Schwierigkeiten. In erster Linie ist es einmal der Mangel eines auch nur einigermassen gleichmässigen Massstabes. Bei der Buntheit einzelstaatlicher Steuergesetze und Schatzungsverfahren ist ein annähernd gerechtes Urteil kaum möglich. Schon Preuss[1] schlug deshalb vor, durch ein Reichsgesetz die Prinzipien und die Veranlagungsart der direkten Steuern der Bundesstaaten zu regeln und dann die Matrikular-

[1] *Preuss, H.* Reichs- und Landesfinanzen. 1894.

beiträge als Zuschläge zu diesen Steuern zu erheben. Die Finanzreform von 1913 sah, anschliessend an die Wehrsteuer, eine ähnliche Lösung vor. Sie wurde abgelehnt, weil die Einzelstaaten sich kaum jemals einen solchen Eingriff in ihre ängstlich gehütete Steuerhoheit gefallen lassen.

Im Reichstag sind wiederholt Vorschläge gemacht worden. Besonders lebhaft wurde der Vorschlag diskutiert und befürwortet, Preussen solle die Matrikularbeiträge der kleinen Bundesstaaten übernehmen. Zwölf Staaten kämen dadurch in ein finanzielles Abhängigkeitsverhältnis von Preussen. Am ernsthaftesten tauchte dann der Vorschlag auf, die Beitragspflicht der Einzelstaaten nach einer entsprechend der Leistungsfähigkeit festgestellten Klassenskala zu bewerten. Die Kritik auch dieses Vorschlags, so einleuchtend er auf den ersten Moment klingt, scheint mir durchaus gerechtfertigt. Einmal erheben sich dagegen, wenn auch infolge der wenigen Klassen nicht so fühlbar, die gleichen Bedenken des Mangels eines einheitlichen Massstabes. Dann aber wäre bei der Unstetigkeit der wirtschaftlichen Verhältnisse eine periodische Neutaxation nicht zu umgehen. Das aber trüge in sich den Keim innerer Zerwürfnisse. Jeder Bundesstaat würde alle Hebel in Bewegung setzen, möglichst tief eingeschätzt zu werden; jede Erneuerung der Schätzung brächte neue Interessenkonflikte. Das Verhältnis zwischen Reich und Einzelstaaten würde getrübt werden. Käme diese Taxation, so entständen neue Schwierigkeiten. Bereits erhoben sich anlässlich der letzten Vorschläge Stimmen, die ein entsprechend neues Vertretungsverhältnis im Bundesrat forderten, nach dem Grundsatz: Gleiche Pflichten, gleiche Rechte. Ein Bundesstaat mit Staaten ersten, zweiten und dritten Ranges wäre die unausbleibliche und unerfreuliche Folge.

So erweist sich die dauernde Erhebung von Matrikularbeiträgen trotz aller „Veredlung“ als ein auf die Dauer unhaltbarer Notbehelf. Die Verkettung der grossen Reichsfinanzwirtschaft mit 26 Staatsfinanzen ist für beide Teile nachteilig. Von diesem Gesichtspunkt aus muss die Frage der Matrikularbeiträge beurteilt werden. Dann gewinnt sie für uns aktuelles Interesse.

2. *Die Geldkontingente der schweizerischen Kantone.*

Die Heranziehung der Kantone zur Beitragsleistung an den Finanzbedarf des Bundes hätte den einen Vorteil, dass sie schon in der Verfassung vorgesehen ist. Die Festsetzung der Beiträge sollte entsprechend der Leistungsfähigkeit der Kantone durch Bundesgesetz erfolgen. 1875 wurde ein solches erlassen und 1895 unverändert erneuert. Dieses Gesetz teilt die Kantone in acht Klassen ein. Die Kopfquote steigt von 10 Rp. bis auf 90 Rp.

Basel in der obersten Klasse zahlt 90 Rp. Uri in der untersten 10 Rp.

Je nach dem Bedürfnis müsste die Kopfquote vervielfacht bezahlt werden. Seit dem Jahre 1848 jedoch sind solche Beiträge nur einmal, 1849, zur Deckung der Grenzbewachungskosten infolge des badischen Aufstandes erhoben worden. Dass der Bund, solange er ohne diese Alimente der Kantone auskommen konnte, gerne darauf verzichtete, weil er sich dadurch finanziell selbständig hielt, braucht nach dem früher Gesagten kaum weiter ausgeführt zu werden.

Anfänglich lieferten die Zölle und sonstigen Einnahmen dem Bund genügend Mittel zur Durchführung seiner Aufgaben. Später, als die finanziellen Ansprüche wuchsen, nahmen die Zollerträgnisse so stark und erfreulich zu, dass wiederum keine Notwendigkeit bestand, zu diesem immer als letzter Behelf vorgesehenen Mittel zu greifen, dies um so mehr, als die meisten Kantone überhaupt kaum in der Lage gewesen wären, die Beiträge ohne weiteres zu zahlen und der Bund, indem er darauf verzichtete, sich innerlich kräftigte, konsolidierte und unerfreuliche Kämpfe vermied.

Heute haben sich die Verhältnisse so gefügt, dass von einer Erhebung der Geldkontingente kaum die Rede sein kann. Die schlechten Kantonsfinanzen haben sogar direkt zum gegenteiligen Verhältnis geführt. Heute muss der Bund die Kantone durch namhafte Subventionen unterstützen. Schon die Betrachtung der misslichen Kämpfe und Störungen in den einzelstaatlichen Finanzen, die wir als Folgeerscheinungen der Erhebung von Matrikularbeiträgen in Deutschland kennen lernten, sollte uns stutzig machen, heute etwas einführen zu wollen, was dort je und je Anlass zu grösster Beunruhigung war. Die natürlich von Zeit zu Zeit notwendig werdende Neutaxation der Kantone nach der Leistungsfähigkeit brächte sehr wahrscheinlich unerquickliche Kämpfe der sich benachteiligt fühlenden Kantone. Dazu kommt, dass im Gegensatz zu denen der schweizerischen Kantone die Finanzverhältnisse der deutschen Bundesstaaten im allgemeinen sehr gute sind, so dass diese die Summen wohl aufbringen können.

Die Folge einer Durchführung und Eintreibung der Zuschusszahlungen an den Bund wäre ganz einfach die, dass wir vielleicht die eine Finanzreform des Bundes lösten, dafür aber 25 kantonale Finanzprobleme erstehen sähen. Das aber wollen wir wohl kaum. Heute wird trotzdem allen Ernstes von der Neubelebung dieser Geldkontingente gesprochen. Scheinbar spricht ja auf den ersten Moment vieles für die Lösung. Ich sehe mich daher noch zu einigen Bemerkungen veranlasst. Dadurch, dass sie schon in der Verfassung unter den ordentlichen Einnahmen des Bundes figurieren, vermeidet

man durch ihre Einführung eine sonst notwendige Verfassungsänderung. Die Kantone haben einfach die Pflicht, ihre Quoten abzuliefern. Wie sie diese aufbringen, ist ihre Sache. Es besteht also keineswegs die Gefahr einer Einmischung des Bundes in die ängstlich gehütete kantonale Steuerhoheit. Eine selbständige direkte Bundessteuer verlangt entweder eine neue umfassende, nach gleichen Grundsätzen durchgeführte Taxation, oder sie fusst auf der kantonalen Einschätzung und belastet die Kantone ungleich und ungerecht. Das alles wird durch die Geldkontingente vermieden. Dem sowohl bei Besprechung der Veredlung der Matrikularbeiträge als auch oben erhobenen Einwand der Gefahr heftiger Kämpfe bei Anlass der Taxation widerspricht scheinbar die Tatsache, dass die Skala von 1875 im Jahre 1895 stillschweigend und widerspruchslos erneuert wurde. Nur muss nicht vergessen werden, dass einerseits die Ueberzeugung, es würden wie seit 1849 so in Zukunft diese Kontingente in Wirklichkeit nie erhoben werden, der Sache keine Bedeutung beizumessen nötigte, und auf der andern Seite eben gerade die Unmöglichkeit einer neuen gerechten Taxation einfach zur Bestätigung zwang. Ganz abgesehen von der Schwierigkeit, überhaupt einen gerechten Massstab zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit zu finden, müssten bei der Verschiedenartigkeit der Steuertaxation, der verschiedenen kantonalen Einkommensdefinitionen und, last not least, bei der krassen, traditionellen Differenz steuerlicher Ehrlichkeit, die grössten Ungerechtigkeiten entstehen. Dazu kommt noch die Ueberlegung, dass die wirtschaftliche Stellung eines Kantons nicht aus der Steuerleistung allein, sondern nur im Zusammenhang mit seiner gesamten Vermögenslage beurteilt werden könnte. Käme der Gedanke wirklich zur Ausführung, so wäre unzweifelhaft eine Revision notwendig, und damit wäre der Kampf da.

Ein aufmerksames Verfolgen der Vorgänge im Deutschen Reich zwingt uns zum Aufsehen. Sollte es so willkürlich und zufällig sein, dass Eheberg[1], ein genauer Kenner der Verhältnisse die Worte ausruft: „Glücklich die Bundesstaaten, die wie die Schweiz und die Vereinigten Staaten ohne sie (Beiträge der Einzelstaaten) auskommen."

Nur dem starren Prinzip der direkten Besteuerung zuliebe, an dem durch diese kantonalen Ueberweisungen der Bund partizipieren könnte, lohnt sich die Einführung nicht. Anders liegt die Sache, wenn es sich um eine vorübergehende und rasche Hilfeleistung handelt. Wir jedoch wünschen eine dauernde Einnahmequelle. Dazu aber sind auch „veredelte" Kontingente untauglich.

[1] *Eheberg.* Das Reichsfinanzwesen, seine Entwicklung, sein heutiger Zustand, seine Ausgestaltung. 1908. S. 23.

Drittes Kapitel.

Der Vorschlag einer direkten Bundessteuer.

Zunächst einige Worte zur Geschichte des heutigen Problems. Während in Konsequenz ihrer ausgesprochen zentralistischen Tendenz die Schweiz zur Zeit der Helvetik die direkte Besteuerung in Form verschiedener Auflagen für sich in Anspruch nahm, brachte die föderalistische Entwicklung der spätern Jahrzehnte ein deutliches Abwenden von dieser Form der Einnahmenbeschaffung. Der Grundsatz, dass die direkten Steuern den Kantonen und Gemeinden, die indirekten dem Bund zuzuweisen seien, kam zum Durchbruch, gleich wie in Deutschland. Bis heute ist es so geblieben. Einzelne Kantone, hauptsächlich französisch sprechende, haben in Anlehnung an das französische Vorbild indirekte Luxussteuern von Bedienten, Reitpferden, Wagen, Billards eingeführt[1]; der Bund aber hat bis jetzt keine direkte Steuer. Die letzten Jahre mit ihrer durch schwankende Zollerträgnisse verursachten wachsenden Unruhe riefen einer Anzahl von Vorschlägen in dieser Beziehung. Im Jahre 1899 brachte Joos eine Motion ein des Inhalts, der Passus des Artikels 42 der Bundesverfassung bezüglich der Kontingente der Kantone sei zu streichen und durch folgende Worte zu ersetzen: Die Ausgaben des Bundes werden bestritten: „aus einer auf das Vermögen, das Einkommen und den Erwerb gelegten Bundessteuer, deren Regulierung der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist". Die Motion wurde mit erdrückender Mehrheit abgelehnt. Im Jahre 1912 dagegen anerkannte der Bundesrat die Vorzüge einer direkten Bundessteuer. Er schrieb im Budget unter anderem: „Die Staaten, welche ein auf direkten Steuern basierendes System haben, befinden sich in einer viel günstigeren Lage."

Grundsätzlich verlangte die *sozialdemokratische Partei* die Einführung direkter Besteuerung durch den Bund. Schon der früher erwähnte Passus des Parteiprogramms, der die Bekämpfung der indirekten Steuern forderte, weist wenigstens negativ auf diese Forderung hin. Während der *Budgetberatung 1913* sodann stellte die sozialdemokratische Fraktion folgendes *Postulat:* „Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht die Einführung einer direkten Bundessteuer auf Vermögen und Einkommen ins Auge zu fassen und durch statistische Erhebungen über die Vermögens- und Einkommensverhältnisse in der Schweiz vorzu-

[1] Die Billardsteuer der Kantone Waadt und Genf ergab 1910 Fr. 31,202.—, die Bedientensteuer des Kantons Genf im gleichen Jahre Fr. 67,282.—.

bereiten sei. Die Bundessteuer soll nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit, beispielsweise von Reinvermögen über 60,000 Franken und von Einkommen über 6000 Franken erhoben und progressiv ausgestaltet werden. Der Ertrag dieser Bundessteuer soll zur Durchführung einer grundsätzlichen Aenderung der Finanzpolitik des Bundes verwendet werden, insbesondere zur Erzielung einer Reduktion der die Lebenshaltung verteuernden Zölle und zur Deckung von Militärausgaben."

Der Bundesrat liess vorläufige Erhebungen anstellen, erklärte dann aber: „Bei den gegenwärtigen politischen und ökonomischen Verhältnissen der Schweiz kann unseres Erachtens von der Einführung einer direkten Bundessteuer keine Rede sein." Ist dieser Standpunkt sachlich gerechtfertigt?

Grundsätzlich ist meine Stellungnahme nach dem Vorangegangenen klar und unzweideutig. Die ganze Tendenz moderner Finanzgesetzgebung neigt durchaus der direkten Besteuerung zu, im Sinne einer starken Heranziehung des Einkommens und noch mehr des Vermögens. Gilt das schon für normale Zeiten, wie viel mehr für Kriegszeiten. Die Kriegskrisis trifft die meisten. Einige, aber doch nur eine verschwindende Minderheit, ziehen direkt Vorteil aus den Verhältnissen; aber der wirtschaftlich Schwache erliegt wehrlos dem Elend, während das Aufgebot der Wehrmacht in erster Linie dem Besitze zugute kommt. Diesem Gefühl haben sich Deutschlands Regierung und Volksvertretung nicht entziehen können. Wir erkennen die Lösung als eine gute und vorbildliche an. Was dort gut und billig ist, trifft in noch erhöhtem Masse auf ein demokratisches Land zu, dessen oberster Grundsatz so oft bei allen passenden und unpassenden Gelegenheiten durch das Wort: „Einer für alle, alle für einen" gekennzeichnet wird. Davon sprechen wir aber jetzt nicht. Für uns handelt es sich um ein viel wichtigeres Problem, nämlich *um die Frage, ob eine dauernde, in ihrer Wirksamkeit unbeschränkte direkte Steuer möglich, durchführbar, gerecht und finanziell ertragreich ist.*

Wird die Frage so gestellt, so erfordert ihre Beantwortung allerdings eine viel ernsthaftere und gründlichere Ueberlegung. Vor allem geht es nicht an, die Lösung des Problems zu versuchen, ohne des Zusammenhangs zu gedenken, der auch in der Schweiz zwischen den Finanzen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden besteht. Es ist ganz unmöglich, den einen Teil losgelöst vom andern zu beurteilen.

Ich habe in einem frühern Kapitel versucht, auf die sachlichen Grenzen direkter und indirekter Besteuerung im Bundesstaat hinzuweisen. Es ist klar, dass die dort gezogenen Schlüsse für die Schweiz zutreffen müssen. Der Grundsatz, dass die

indirekten Steuern dem Bund, die direkten den Kantonen und Gemeinden gehören, hat sich auch bei uns mit Notwendigkeit aus dem ganzen historischen Werdegang unseres Bundesstaats heraus entwickelt. Trotzdem ist es keineswegs ausgeschlossen, dass ein Uebergreifen sich da oder dort rechtfertigen könnte, sei es, weil ein Steuerobjekt gerade erst auf allgemein schweizerischem Boden wirksam zu fassen ist, oder aber, dass sich in der Erfassung guter Steuerobjekte eine Lücke zeige, die der Bund auszufüllen in der Lage wäre. Endlich wäre ja möglich, dass Kantone und Gemeinden das Gebiet direkter Steuern auf absehbare Zeit nicht voll auszunützen genötigt wären, so dass der Bund daran partizipieren könnte. Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine kurze kritische Beurteilung der kantonalen und kommunalen Finanzen. Schon eine nur oberflächliche Uebersicht zeigt uns, dass nach dieser Richtung hin wenig zu hoffen bleibt. Ueberblicken wir das gebotene Material[1] und die verschiedenen Steuergesetze, so stossen wir zunächst auf eine reiche Musterkarte von Steuergesetzen, die nach den verschiedensten Prinzipien aufgebaut sind. Dementsprechend zeigt sich uns in jedem Kanton ein anderes Bild der Finanzlage. Eines aber haben alle gemeinsam. Auch nicht ein Kanton, kaum eine Stadt oder Gemeinde ist da, die nicht mit schweren Finanzsorgen zu kämpfen hätte.

Am 30. Juni 1914 betrugen die Anleihensschulden[2]

der Kantone	Fr.	734,849,000
„ Städte und Gemeinden	„	588,345,000

Die gegenwärtige Krisis wird diese Verschuldung stark vermehren und hat es zum Teil schon getan. Wenn nun auch ein grosser Teil der Anleihen produktiven Zwecken dient, so zeigt doch das Gesamtbild eine keineswegs sehr günstige Situation der schweizerischen Kantone und Gemeinden. Wohl hat allerdings auch das Steuerkapital erfreulich zugenommen, jedoch sind die Ausgaben der Gemeinwesen entsprechend gestiegen. Das ist aber keineswegs das Schlimmste. Es ist zwar im Laufe der letzten Jahrzehnte eine Reihe kantonaler und kommunaler Steuergesetze nach modernern Grundsätzen um-

[1] In erster Linie: *Steiger, J.* Grundzüge des Finanzhaushalts der Kantone und Gemeinden. Bern 1902.

Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung: Art. Gemeindefinanzen, von Prof. Steiger.

Schanz, G. Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts (5 Bände).

Daneben: *Cohn, G.* Die Finanzlage der Schweiz. 1877.

Sender, K. Die Erhaltung und Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts der Kantone. 1906.

Ott, Fritz. Die Vermögens- und Einkommenssteuer in der Schweiz. 1914.

Weiler, H. Direkte Staats- und Gemeindesteuern in der Schweiz.

[2] Zeitschrift für schweiz. Statistik 1914. Heft 4.

gebildet worden; aber das Bild ist gleichwohl ein buntfarbiges. Appenzell I.-Rh. hat heute noch kein Steuergesetz. Es fehlt jede Einheitlichkeit; sogar innerhalb des gleichen Kantons zeigt sich beim Vergleich von Staats- und Gemeindesteuern oft die grösste Planlosigkeit. Das ist schon in der Veranlagung der Steuer ersichtlich. In bezug auf die Erfassung von Einkommen und Vermögen herrschen verschiedene Auffassungen und Prinzipien. Wir können in der Schweiz noch deutlich eine Gruppierung der Kantone nach ihrem Steuersystem vornehmen, indem wir sie einteilen in eine Minderheit, die überwiegend ein Objektsteuersystem besitzt und in eine Mehrheit, die in erster Linie das Steuersubjekt heranzieht[1]. Es sind vorwiegend unter französischem Einfluss stehende Kantone, die nach dem Vorbild des stark ausgebildeten Ertragssteuersystems in Frankreich ein ähnliches tun. Es sind dies Genf, Wallis, Freiburg, dazu noch Appenzell I.-Rh.

Ein historischer Rückblick[2] zeigt, dass die grosse Mehrzahl der Kantone in erster Linie von der Vermögensbesteuerung ausging. Noch jetzt haben Schwyz, Glarus, Wallis, Genf, Appenzell I.-Rh. und Nidwalden bloss eine Vermögenssteuer und keine Einkommenssteuer. Die meisten Kantone besitzen eine Vermögenssteuer und daneben eine selbständige Einkommenssteuer, jedoch diese bloss aus dem Arbeitsertrag. Basel-Stadt hat den umgekehrten Weg eingeschlagen. Ausgehend von der Einkommenssteuer erfasst es schon in ihr auch den Ertrag aus Kapitalien. Daneben führte es dann eine besondere, allerdings milde Vermögenssteuer ein. Auf diesem modernen steuerpolitischen Grundsatz sind heute, dem Beispiel Preussens folgend, die meisten deutschen Steuergesetze aufgebaut. Ausser Basel-Stadt haben Baselland, Solothurn und Tessin dieses Prinzip ihrem Steuersystem einverleibt.

Die längst überlebte *Kopfsteuer* besitzen heute noch Zug, Uri, Obwalden, Solothurn, Baselland, Tessin, Schaffhausen, Nidwalden, Glarus. *Haushaltungssteuern* finden sich in einer Reihe von Kantonen und Gemeinden, so in den Kantonen Zürich, Glarus, Zug, Solothurn, Baselland, Appenzell I.-Rh., St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis. Neben den Hauptsteuern bestehen oft noch besondere Polizei-, Schul-, Armen- und Kirchensteuern. In der Erfassung des Einkom-

[1] Das Steuerkapital in allen Kantonen zusammen betrug 1910 14,28 Milliarden Franken gegen 11,21 Milliarden Franken im Jahre 1900. Diese Zahlen sagen jedoch nicht viel, da die Kantone das Einkommen ganz verschieden heranziehen und die Erhöhung sehr wohl auf eine schärfere Erfassung und Kontrolle zurückzuführen sein könnte.

[2] *Gerloff, W.* Die kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften in der Schweiz. 1906.

Cohn, G. Betrachtungen über die Finanzreform des Reichs und über Verwandtes. 1913. S. 290 ff.

mens und Vermögens zeigen sich die grössten Unterschiede. Dazu nur wenige Beispiele.

Der Kanton Bern klassifiziert das Einkommen nach seiner Entstehung, ähnlich der englischen Einkommenserfassung, in drei Gruppen und besteuert diese verschieden. Die meisten Kantone behandeln das Einkommen einheitlich. Schaffhausen fasst das Einkommen aus landwirtschaftlichem Betrieb nicht als solches, sondern erhebt eine Steuer von ½ pro mille des reduzierten Verkehrswertes. Auch andere Kantone behandeln das Einkommen aus der Landwirtschaft besonders günstig. Steuerfreiheit für Vieh als Vermögensteil haben Bern, Zug, Freiburg, Appenzell I.-Rh., Graubünden, Genf, Schwyz, Wallis. Noch grössere Differenzen zeigen sich bei der Vermögensermittlung. Aargau teilt die Kapitalien in vier Kategorien und besteuert jede einzelne nach besonderem Steuerfuss.

Hypothekarschulden dürfen meist abgezogen werden. Doch hier zeigen sich Ausnahmen. Bern, Freiburg und Wallis gestatten keinen Abzug. Solothurn gestattet den Gemeinden, nur die Hälfte der Verschuldung abzuziehen. Die Immobilienversteuerung ist auch sonst ganz verschieden. Die wichtigen Grundsätze der Progression und des Existenzminimums erfahren vieldeutigste Anwendung. Zunächst finden sich immer noch Kantone, so Appenzell A.-Rh., Neuenburg, die die physischen Personen proportional sowohl nach Einkommen als nach Vermögen besteuern; der Kanton Zürich verbietet den Gemeinden die progressive Vermögensbesteuerung. Aber auch in der *Form* zeigen sich die grössten Unterschiede[1]. Entweder wird die Progression in Bruchteilen oder Prozenten der zur Steuer herangezogenen Summe berechnet oder in Prozenten des Steuerbetrags zugeschlagen. Einzelne Kantone, so Basel-Stadt, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Zug und andere berechnen die Progression stufenweise, so dass eine Zerlegung stattfinden muss. Andere Kantone berechnen jeweilen die Progression nach der höhern Stufe für den ganzen Betrag.

Existenzminima finden sich sowohl für Einkommen als auch Vermögen überall, teilweise aber sind sie, hauptsächlich für Familien und Witwen, durchaus ungenügend. Basel-Stadt, das für Witwen mit unerwachsenen Kindern das steuerfreie Einkommensminimum auf 2000 Franken und das Vermögensminimum auf 20,000 Franken festsetzt, geht wohl am weitesten. Im Durchschnitt liegt das Existenzminimum gewöhnlich bei etwa 800—900 Franken, oft noch mit Abzügen für unerwachsene Kinder, das Vermögensminimum bei 3—5000 Franken. In der Anwendung finden sich auch da zweierlei Formen. Die einen Kantone lassen das Minimum unter allen Umständen steuerfrei, so

[1] *Ott, Fritz.* Die Vermögens- und Einkommenssteuer in der Schweiz. 1914.

Bern, Zürich, Uri, Schaffhausen, andere wie Basel-Stadt verlangen die Steuer vom ganzen Betrag, falls dieser das Minimum übersteigt.

Schon diese äussern Unterschiede zeigen, dass die Verhältnisse keineswegs sehr einfach sind. Viel bedenklicher aber sind die materiellen Unterschiede in der Art und Höhe der Besteuerung. Während einzelne Kantone modern angelegte Steuergesetze besitzen und mässige Steuern erheben, werden die Bewohner anderer, insbesondere der ostschweizerischen Kantone, fast erdrückt unter den Steuerlasten. Einzelne sind beinahe an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit angelangt, während andere noch eine stärkere Belastung ertrügen. Steiger sagt an einer Stelle[1]: „Ohne den Ertrag des Alkoholmonopols und der halben Militärsteuer können die Kantone gar nicht mehr existieren.“ Also schon hier direkte Abhängigkeit von den Zuschüssen des Bundes. Wenn schon ein Vergleich der kantonalen Steuergesetze ein recht vielfarbiges und unerfreuliches Bild ergibt, so steigert sich die Ungleichheit bei Heranziehung der Gemeinde- und Staatsbesteuerung. Nicht einmal in bezug auf Taxation des Steuerpflichtigen ist auch nur den bescheidensten Anforderungen überall Rechnung getragen worden. An Stelle einer amtlich streng nachgeprüften Selbsttaxation tritt mancherorts die Steuerkommission oder der Gemeinderat, die, hauptsächlich auf dem Lande, unter Kontrolle scheel blickender Mitbürger allzu gern ein Auge zudrücken und lieber in der eigenen Gemeinde einen unsinnig hohen Steuerfuss ansetzen, wenn nur wegen der geringen Einschätzung dem Kanton weniger Steuer entrichtet werden muss. Ich möchte versuchen, auf Grund einiger Stichproben die Richtigkeit dieser Ausführungen darzulegen und wähle dazu die Städte Zürich und Basel. Die Berechnungen beziehen sich jeweilen auf die Belastung eines verheirateten Mannes ohne Kinder.

1. Besteuerung des Einkommens aus Erwerb.

Einkommen	Fr. 1000	Fr. 1500	Fr. 2000	Fr. 3000	Fr. 4000	Fr. 5000	Fr. 10.000
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Zürich (inkl. Personal-, Mannschafts- und Armensteuer)	21.95	37.15	52.35	103.10	169.05	253.55	802.55
Basel (ohne Zuschläge)	—	12.—	30.—	54.—	82.—	120.—	282.—

[1] *Steiger, J.* Zeitschrift für schweiz. Statistik. 1902. S. 427.

2. Vergleich zwischen der Besteuerung des Einkommens aus Erwerb und aus Vermögen.

Vermögen à 4 %.

Orte	Einkommen 2000 Fr.		Einkommen 4000 Fr.		Einkommen 20,000 Fr.	
	aus Erwerb	aus Vermögen	aus Erwerb	aus Vermögen	aus Erwerb	aus Vermögen
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Zürich . .	52.35	517.45	169.05	899.25	2314.05	5661.20
Basel . . .	30.—	80.—	82.—	207.—	870.—	2095.—

3. Prozentuale Belastung des Einkommens.

Orte	Einkommen 2000 Fr.		Einkommen 4000 Fr.		Einkommen 20000 Fr.	
	aus Erwerb	aus Vermögen	aus Erwerb	aus Vermögen	aus Erwerb	aus Vermögen
Zürich . .	2,61 %	25,87 %	4,23 %	22,48 %	11,57 %	28,31 %
Basel . . .	1,5 %	4 %	2,05 %	5,18 %	4,35 %	10,48 %

Recht gute Vergleiche auf allgemeinerer Grundlage bietet eine Zusammenstellung von Wolf[1] über die Höhe der Einkommensbelastung in den verschiedenen Staaten. Davon einige Proben:

A. Sätze der Einkommenssteuer (Einkommen nur aus Erwerb).

(In Prozenten des Einkommens.)

1. In deutschen Staaten.

Einkommen	Preussen	Bayern	Baden	Hamburg
1,600 Mark	1,38	0,94	1,31	1,03
3,000 „	1,82	1,60	2,—	1,75
10,000 „	3,30	2,80	3,40	5,06
20,000 „	3,45	3.18	3,75	6,75
40,000 „	4,00	3,62	4,38	7,88
100,000 „	4,88	4,45	5,—	8,62
Maximum	5,00	5,00	5,00	9,00

Was Hamburg anbetrifft, so ist zu berücksichtigen, dass es sich hier um einen Stadtstaat handelt, die Gemeindeeinkommenssteuer also eingeschlossen ist, während dies bei den übrigen Staaten nicht der Fall ist.

[1] *Wolf, Jul.* Die Steuerreserven in England und Deutschland. 1914. S. 41—44.

2. In andern Staaten und einzelnen Kantonen der Schweiz.

Einkommen	Dänemark	Schweden	Holland	Bern	Neuenburg	Waadt
1,600 Mark	0,73	1,00	0,65	2,62	0,96	0,85
3,000 „	1,18	1,60	1,21	3,15	1,07	1,24
10,000 „	2,67	2,56	1,89	3,57	1,16	2,07
20,000 „	3,27	3,19	2,48	3,66	1,18	2,56
40,000 „	3,73	3,90	3,00	3,70	1,19	3,05
100,000 „	4,56	4,84	3,31	3,73	1,20	3,53
Maximum	5,00	5,00	3,52	3,75	1,20	3,84

B. Steuersätze für Vermögenseinkommen (Einkommens- und Vermögenssteuer).

(In Prozenten des Einkommens.)

1. In deutschen Staaten.

Einkommen	Preussen	Bayern	Baden
1,600 Mark	2,85	2,44	4.06
3,000 „	3,35	3,60	4,75
10,000 „	4,88	4,80	6,15
20,000 „	5,03	5,18	6,50
40,000 „	5,61	5,62	7,13
100,000 „	6,51	6,45	7,75
Maximum	6,64	7,00	7,75

2. In andern Staaten und einzelnen Kantonen der Schweiz.

Einkommen	Dänemark	Schweden	Holland	Bern	Neuenburg	Waadt
1,600 Mark	3,60	1,99	1,98	5,94	4,80	3,75
3,000 „	4,06	2,83	2,65	6,08	4,89	4,80
10.000 „	5,80	4,06	3,20	6,20	4,97	7,20
20,000 „	6,39	5.01	4,01	6,23	4,98	8,64
40,000 „	6,85	6,00	4,76	6,24	4,99	10,11
100.000 „	7,68	7,08	5,20	6,25	5.00	11,24
Maximum	8,12	7,08	5,50	6,25	5,00	12,00

Ich habe versucht, auf Grund der gleichen Einkommensklassen für die beiden Städte Zürich und Basel die Gesamtbelastung zu berechnen.

Es ergab sich

A. Sätze der Einkommenssteuer (Einkommen nur aus Erwerb).

(In Prozenten des Einkommens.)

Einkommen	Zürich	Basel	Hamburg
1,600 Mark	2.51	0.66	1.03
3,000 „	3,44	1.10	1.75
10,000 „	8.02	2,29	5.06
20.000 „	11.57	3,74	6.75
40,000 „	13,38	4.62	7,88
100,000 „	14,62	5,16	8,62

B. Sätze für Vermögenseinkommen (in Proz. des Einkommens).

Einkommen	Zürich	Basel
1,600 Mark	24,89	3,14
3,000 „	26,14	4,32
10,000 „	27,37	8,05
20,000 „	28,31	10,71
40,000 „	29,90	11,93

Um einen auch nur einigermassen brauchbaren Vergleich ziehen zu können, ist es notwendig, in Deutschland auf die Gemeindesteuern, die meist als Zuschläge zur Einkommenssteuer erhoben werden, Rücksicht zu nehmen.

In den 1385 Städten Preussens wurden 1912[1] folgende Kommunalzuschläge erhoben:

bis 100 %	der staatlichen	Einkommenssteuer	in	81	Städten
100—200 %	„	„	„	851	„
über 200 %	„	„	„	453	„

Dadurch steigt die Gesamteinkommensbelastung der Einwohner ebenfalls bis 14 % und vereinzelt sogar darüber. Exorbitante Vermögenssteueransätze jedoch, wie wir sie in Zürich kennen lernten, gibt es nicht. Hauptsächlich die mittleren Einkommen und Vermögen werden in der Schweiz teilweise unmässig herangezogen. Man vergleiche die Anfangssätze der Besteuerung mit denen des Auslandes. Es ist ein rückständiger Rest älterer Entwicklung und rein nur aus dem historischen Werdegang der Besteuerung heraus zu begreifen, wenn das Vermögenseinkommen in diesem Grade belastet wird.

„Wie die Steuer heute beschaffen ist, setzt sie die Umgehung als teilweise Korrektur ihrer Unnatur voraus[2].“ Die Verhältnisse sind nun allerdings in Zürich besonders krass; aber keineswegs wesentlich verschieden von denen im Kanton Thurgau oder im Kanton St. Gallen. Schon G. Cohn[3] unterzog die Steuerverhältnisse des Kantons Zürich einer eingehenden Kritik. Er vertritt dabei die Ansicht, dass eine Reihe von Kantonen der Schweiz, voraus Zürich, bei einem Punkte angelangt seien, der gefährlich erscheine. Zürich belaste das Vermögen so stark, dass Defraudation vielen als Pflicht erscheine. Dadurch werde das scheinbar gerechte Steuersystem erst recht hart gegenüber dem Ehrlichen. Zürich hat zu verschiedenen Malen eine Revision versucht, ohne damit Erfolg zu haben. Es wäre zu hoffen, dass der gegenwärtige Versuch endlich ein

[1] *Wolf, J.* Die Steuerreserven in England und Deutschland. S. 39—40.
[2] *Wolf, J.* Steuerreform im Kanton Zürich. 1897. S. 37.
[3] *Cohn, G.* 1. Steuerreform im Kanton Zürich. Finanzarchiv 1884.
2. Finanzlage der Schweiz. Zürich. 1877.

Resultat zeitigte. An neuerer und neuester Kritik[1] fehlt es nicht. Cohn[2] vertritt heute mit Recht noch das gleiche Urteil. Dass auch im Vergleich zu andern Städten grösste Ungleichheiten herrschen, zeigen einige weitere Beispiele auf Grund der Steuerstatistik des Schweizerischen Städteverbandes[3].

Steuerbelastung physischer Personen.

(Verheirateter Mann ohne Kinder)

1. Einkommen aus Arbeitsertrag.

Orte	1,200 Fr.	2,400 Fr.	4,000 Fr.	7,000 Fr.	12,000 Fr.
Zürich . .	14.58	59.20	155.60	434.35	1,085.60
Bern . . .	13.50	126.90	209.70	451.20	803.70
Luzern . .	13.80	59.80	138.00	249.90	464.40
Glarus . .	—.—	—.—	—.—	—.—	—.—
Basel . . .	—.—	49.—	82.—	202.—	420.—
Chur . . .	15.25	67.50	208.95	665.75	1,815.80
St. Gallen .	6.48	38.88	120.12	351.48	968.76
Lausanne .	8.96	39.76	96.88	225.52	479.58
Neuenburg .	21.60	64.80	122.40	230.40	410.40
Genf . . .	—.—	10.80	42.—	157.50	438.—

2. Einkommen aus Vermögen

Vermögen à 4 %.

Orte	50,000 Fr.	200,000 Fr.	500,000 Fr.	1,000,000 Fr.
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Zürich . .	499.—	2,127.75	5,637.75	11,522.75
Bern . . .	223.25	928.25	2,338.25	4,688.25
Luzern . .	287.50	1,170.—	3,075.—	6,650.—
Glarus . .	260.—	1,153.—	3,368.—	6,863.—
Basel . . .	71.—	527.—	2,035.—	4,865.—
Chur . . .	276.15	1,370.25	4,402.45	9,612.45
St. Gallen .	405.—	1,644.—	4,290.—	9,180.—
Lausanne .	175.—	1,015.—	2,852.50	6,955.—
Neuenburg .	250.—	1,000.—	2,500.—	5,000.—
Genf . . .	56.50	474.—	1,412.50	4,005.—

Heute ist es so weit gekommen, dass man sich ruhig mit der Tatsache abfindet, dass im Kanton Zürich, aber auch anderwärts zugestandenermassen vielleicht die Hälfte, wenn es gut kommt drei Viertel des Vermögens oder Einkommens versteuert werden, weil man darin das einzige Mittel sieht, sich vor zu starker Belastung zu schützen. Die Leidtragenden sind

[1] *Wolf, J.* Steuerreform im Kanton Zürich. 1897.
Esslen, J. Die direkten Steuern im Kanton Zürich und ihre Reform. 1910.
Grossmann, E. Finanzen der Stadt Zürich. 1904.
Richard, E. Steuerreform im Kanton Zürich (Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer). 1905.

[2] *Cohn, G.* Charakterzüge des amerikanischen Steuerwesens. 1913.

[3] Steuerstatistik des Schweizerischen Städteverbandes (Zeitschrift für Schweiz. Statistik. 45. Jahrg. 1908).

bei dieser Sachlage die Leute mit festem, genau bekanntem und nicht zu verheimlichendem Einkommen. Ob eine künftige Ermässigung der Steuersätze imstande ist, diese nun eingewurzelte Steuerkorruption, die durch die Ergebnisse der amtlichen Inventarisation genugsam bestätigt ist, zum Schwinden zu bringen, erscheint mir zum mindesten fraglich. Man lässt nicht ungestraft und ohne Folgen in einer Reihe von Jahren steuerliche Korruption heranwachsen. Es ist ein gefährlicher, ewiger Kreislauf, in dem eine Anzahl unserer Kantone sich bewegt, der sie immer wieder von ungenügender Taxation zu erhöhten Sätzen führt. Die einzelnen Kantone zeigen ausserdem sehr starke Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Struktur.

So betrug 1910

Das Vermögenssteuerkapital pro Kopf der Bevölkerung[1] in

Genf	9,458	Franken
Basel-Stadt	7,687	„
Glarus	6,241	„
Neuenburg	4,850	„
Aargau	4,135	„
Zürich	3,208	„
Bern	3,777	„
Solothurn	2,622	„
Luzern	3,121	„
St. Gallen	2,598	„
Uri	2,342	„
Wallis	2,302	„
Tessin	2,142	„

Allerdings hat diese Zusammenstellung kaum mehr als relativen Wert, da die einzelnen Zahlen in engstem Zusammenhang mit dem Grade steuerlicher Ehrlichkeit im betreffenden Kanton stehen.

Für eine künftige direkte Bundessteuer eröffnet sich dadurch eine nicht gerade rosige Perspektive. Schon G. Cohn hat dieses Bestreben, Lasten von sich abzuwälzen und andern aufzuhalsen, ganz richtig als eine der grossen Gefahren der Demokratie erkannt. „Ein souveränes Volk aber genehmigt ein Gesetz nicht, wodurch es sich selber zwingt, ehrlicher zu sein, als es zurzeit zu sein geneigt ist[2]“.

Ueberblicken wir das ganze Gebiet schweizerischer Steuergesetzgebung, so erkennen wir deutlich Mängel nach zwei Richtungen hin. Einmal im *Fehlen einheitlicher Grundsätze im Aufbau, häufiges Fehlen primitivster sozialer Momente,*

[1] Schweiz. Finanz. Jahrbuch 1912 (redigiert von Prof. J. Steiger).
[2] *Cohn, G.* Finanzlage der Schweiz. 1877. S. 39.

wie Progression und Existenzminimum, dazu eine gänzlich verschiedene Art der Einschätzung und Taxation von Einkommen und Vermögen.

Es zeigt sich ferner jetzt schon *ein deutlich zutage tretendes Ueberspannen direkter Einkommens- und Vermögensbesteuerung bis zu einem Grade, der direkt Betrug zur Selbsthilfe stempelt.*

Die erste Erkenntnis schliesst eine direkte Besteuerung nicht aus. Gerloff[1] sagt in Rücksicht auf ähnliche deutsche Verhältnisse: „Das aber dürfte eher ein Grund für als gegen eine Reichseinkommenssteuer sein. Denn eine ganze Reihe deutscher Einkommenssteuern entspricht nur höchst ungenügend den billigsten steuer- und sozialpolitischen Anforderungen. Hier könnte eine Reichseinkommenssteuer durch eine entsprechende Um- und Ausgestaltung der verschiedenen Einkommenssteuergesetze geradezu eine sozialpolitische Mission erfüllen.“ Diese Worte sind auch für uns geschrieben, obwohl kein Zweifel darüber besteht, dass einer einheitlichen, grosszügigen Steuergesetzgebung bei uns in der Schweiz sich viel stärkere und unüberwindliche föderalistische Tendenzen und politische Schwierigkeiten entgegenstellen als in Deutschland. Eine zukünftige Bundessteuer bedingt eine Reform der kantonalen Steuergesetze, sonst führt sie zu krassester Unbilligkeit und Ungleichheit und würde schon in ihrem Entstehen heftigsten Angriffen ausgesetzt sein. Was zur Not bei einer einmaligen ausserordentlichen Kriegssteuer im Hinblick auf das Ganze hingenommen werden kann, wäre bei periodisch wiederkehrender Steuer unerträglich. Ob es dennoch nicht klug gewesen wäre, schon bei der kommenden Kriegssteuer mit einem einheitlichen Schätzungsverfahren den Anfang zu machen?

Als viel bedenklicher erachte ich nun aber den zweiten Punkt. Es scheint mir ausserordentlich gefährlich, in einem Moment, wo verschiedentlich das Gebiet der direkten Einkommens- und Vermögenssteuer von den Kantonen und Gemeinden fast über alles Mass hinaus beansprucht wird, auch noch den Bund an der gleichen Quelle schöpfen zu lassen. Ich befürchte davon im gegebenen Moment eine schwere Schädigung der Gemeinde- und Kantonsfinanzen, eine Beeinträchtigung sozialpolitischer und kultureller Aufgaben. Der Aufgabenkreis der Kantone ist keineswegs kleiner geworden, sondern wächst ständig trotz der Uebernahme vieler Aufgaben durch den Bund. Zweifellos ist es sehr wohl möglich, eine einmalige direkte Kriegssteuer aufzubringen. Ob aber durch direkte Steuern eine dauernde Einnahme geschaffen werden kann, bezweifle ich

[1] *Gerloff, W.* Matrikularbeiträge und direkte Reichssteuern. 1908. S. 26.

vorläufig. Wenigstens wird es notwendig sein, zunächst ernsthaft zu prüfen, ob nicht ein anderer Ausweg möglich und gangbar ist.

Wieder ist es Cohn[1], den ich dafür zitiere. Anschliessend an seine Kritik der schweizerischen Kantonsfinanzen fährt er fort: „Zugegeben, dass in dem englischen oder französischen Steuersystem durch die einseitige Entwicklung der indirekten Steuern eine zu starke Last auf die untern Klassen fällt — zugegeben auch, dass die Schweiz ein Recht hat, sich ihrer demokratischen Einrichtungen zu rühmen als eines Mittels gegen derartige Ueberbürdungen der Masse des Volkes, so tritt doch jedem Finanzmann die Wahrheit unverrückbar vor Augen, dass die Zeit gekommen ist, die grosse, bisher so gut wie unbenützte Quelle zu öffnen, welche ansehnliche Erträge zu liefern imstande ist, ohne irgendeinen empfindlichen Druck auszuüben.“ Mir scheint, es sei auf diesem Wege auch noch ein Weiteres zu erreichen.

Unter der Bedingung, dass die Kantone dadurch veranlasst werden, ihre Steuergesetze sozialen Grundsätzen anzupassen, also vor allem ein gleichmässiges und genügend hohes Existenzminimum zu garantieren, halte ich es angesichts der Tatsache, dass die direkte Besteuerung in den Kantonen schon vielfach beinahe an der Grenze ihrer Ausdehnungsmöglichkeit angelangt ist, durchaus in der Richtung ausgleichender Gerechtigkeit, dass zur Vermehrung der Einnahmen des Bundes der Weg der indirekten Besteuerung entbehrlicher Verbrauchsartikel beschritten wird. Ich halte diesen Weg für aussichtsreicher, weil er der Entwicklung direkter Bundessteuern Zeit lässt und nicht vielleicht heute die Kantone zu einem doktrinären Widerstand veranlasst, nur weil sie vorläufig keinen Ausweg aus ihrer Finanznot sehen.

Diese indirekte Steuer, die natürlich nach Grundsätzen wohlwollender Gerechtigkeit angelegt sein muss, könnte dem Gedanken der Bundessteuer geradezu vorbauen, indem sie die Kantone unter gewissen Bedingungen an den Erträgen partizipieren liesse zur Erfüllung eigener humanitärer Aufgaben. Diese „Subventionsbedingungen“ beständen darin, dass die Kantone sich darüber ausweisen müssten, ob ihre Steuergesetze genügende Existenzminima freilassen und auch in anderer Beziehung, da, wo es sich als nötig erweist, die direkte Steuerlast der Unbemittelten abbauen. Der Gedanke scheint mir zum mindesten prüfenswert. Ich halte dafür, dass der Arbeiterschaft in letzter Linie mehr mit einer solchen Lösung

[1] *Cohn, G.* Finanzlage der Schweiz. 1877. S. 45.

gedient wäre, als mit einem starren Negieren jeder indirekten Steuer[1].

Es ist hier der Ort, darauf aufmerksam zu machen, dass auch in dem uns benachbarten Bundesstaat Deutschland aus zwingenden Verhältnissen heraus schon einmal greifbare Vorschläge in dieser Richtung zur Diskussion standen. Kein Geringerer als Bismarck[2] war es, der sie entschieden durchzuführen gewillt war. Die Verkettung der Reichsfinanzen mit den Landesfinanzen durch die Matrikularbeiträge hatte es mit sich gebracht, dass die finanzielle Lage der Einzelstaaten die Reichsfinanzpolitik dauernd beeinflusste. Kein verantwortlicher Leiter der Reichspolitik konnte ohne Rücksicht auf diesen innigen und unheilvollen Zusammenhang eine Finanzreform durchführen. Während der ersten Hälfte der freihändlerischen Aera, also etwa bis 1876, waren die Verhältnisse dauernd günstig. Es kamen sehr gute Jahre. Die Verminderung der Matrikularbeiträge, die der Goldsegen der Kriegsentschädigung ermöglichte, wurde zu weitgehenden Steuererleichterungen in den Einzelstaaten benützt. In Preussen wurde die Klassen- und Gewerbesteuer ermässigt, die Mahl- und Schlachtsteuer teilweise aufgehoben. Aehnlich ging es in der Mehrheit der Einzelstaaten. Nach 1876 änderte sich die Lage gründlich. Die anhaltende wirtschaftliche Krisis und die zunehmenden Verpflichtungen der Einzelstaaten auf dem Gebiete der Sozialpolitik und des Erziehungswesens verschlechterten deren Finanzen zusehends. Es entstand daher eine starke Bewegung zur Beseitigung der lästigen Reichsabgaben. Konferenzen der einzelstaatlichen Finanzminister fanden statt, so 1878 in Heidelberg, 1879 in Koburg. Bismarck zeigte grosses Verständnis für die Not.

Es war die Zeit des Umschwunges der handelspolitischen Anschauungen des Kanzlers. Die Mittel, die das Reich aus dem Uebergang zum Schutzzoll erhalten sollte, wünschte er zu verwenden für eine Konsolidierung der Reichsfinanzen und für eine Entlastung der Einzelstaaten und Kommunen. „Ich verstehe unter einer solchen," schrieb er an den preussischen Finanzminister v. Bitter[3], „dass ein bestimmter Teil der Einkommens- und Klassensteuer erlassen und ein entsprechender Teil der Grundsteuer den Korporationen zugewiesen werden

[1] In ähnlichem Sinne spricht sich aus:
Milliet, E. W. Zur Frage der eidgenössischen Tabakbesteuerung (Zeitschrift für Schweiz. Statistik. 51. Jahrgang, 1. Heft). S. 34.

[2] Vergleiche die ausführliche Darstellung:
Gerloff, W. Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen. Jena. 1913.

[3] Schreiben vom 29. August 1880.

soll.“ In bezug auf Preussen sollten nach Bismarcks Vorschlag die aus künftigen Reichszuschüssen verfügbaren Mittel wie folgt verwendet werden [1]:

Ein Drittel a) zum Erlass der vier untersten Stufen der Klassensteuer und b) zur Ueberweisung des Restes dieser Steuer an die Kreise.

Zwei Drittel zur Ueberweisung der Grund- und Gebäudesteuer bis zur Hälfte an die Kreise.

Ausbau der indirekten Reichsbesteuerung mit gleichzeitigem Abbau der direkten Belastung der Einzelstaaten war und blieb Bismarcks Finanzprogramm, dem man Grosszügigkeit kaum absprechen kann. Dass es scheiterte, lag nicht an ihm, sondern an den politischen Verhältnissen im Reichstag. Bismarck wollte für die kommunalen Finanzen sorgen. Nach des Kanzlers Abtreten wurde wohl noch der erste Teil seiner Vorschläge weiter entwickelt, der zweite aber vernachlässigt. Man vergass oftmals ganz die Einzelstaaten und Gemeinden und dachte nur dann an sie, wenn das Reich ihre Finanzquellen schmälerte, so durch das Zolltarifgesetz von 1902, das den Gemeinden Verbrauchssteuern auf Getreide, Vieh, Fleisch verbot oder durch die Inanspruchnahme der Wertzuwachssteuer durch das Reich. Die Auffassung Bismarcks, mag sie im einzelnen anfechtbar sein, entsprang einem grossen Verständnis für den nicht zu übersehenden engen finanziellen Zusammenhang zwischen Reich und Einzelstaaten. Es ist nicht unangebracht, uns dessen in ähnlichen Verhältnissen zu erinnern.

An sich halte ich es nicht für ausgeschlossen, für die Schweiz auch eine direkte Steuer zu postulieren. Nur sollte es dann eine Steuer sein, die ein noch ganz oder zum grössten Teil unbenütztes Gebiet umfasst, es muss steuerliches Neuland sein, das sie zu bearbeiten hat. Grossmann [2] schlägt, von diesem Gedanken ausgehend, eine schweizerische Erbschaftssteuer vor. Tatsächlich haben nur sechs Kantone, Basel-Stadt, St. Gallen, Waadt, Schaffhausen, Glarus und Genf eine auch auf die direkten Nachkommen sich erstreckende Erbschaftssteuer. Es ist aber sehr fraglich, ob diese in Zukunft auf den Ertrag verzichten könnten. Ausserdem erscheint mir eine Erbschaftssteuer gerade als Grundlage einer Finanzreform in den Erträgnissen zu unsicher und schwankend.

---

[1] *Gerloff W.* Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches. S. 178 ff.

[2] *Grossmann, E.* Die Deckung der schweizerischen Mobilisationskosten. Zürich 1915.

Viertes Kapitel.

Tabakmonopol oder Biersteuer?

> Sehen wir einmal von allen Schwierigkeiten eines eidgenössischen Tabakmonopols ab und fragen bloss: wenn durch dieses Mittel einer indirekten Besteuerung der Preis, den heute das System des freien Handels dem Konsumenten abfordert, in die Bundeskasse flösse, wäre das nicht unmerklicher und gerechter als auf dem Wege irgendeiner direkten Steuer?
> (*G. Cohn.* Finanzlage der Schweiz. 1877.)

Sobald wir uns für den Grundsatz indirekter Verbrauchssteuern entschieden haben, stehen wir in der Diskussion wie auch in der Praxis vor der Frage: *Tabak oder Bier?*

Meine Stellungnahme zur Frage der Tabakbesteuerung habe ich in einem früheren Kapitel ausführlich behandelt. Meiner Ueberzeugung nach verdient das Monopol den Vorzug vor jeder andern Besteuerungsart, einerseits des finanziellen Ertrags wegen und anderseits infolge seiner sonstigen sozialen und volkswirtschaftlichen Vorzüge. Im jetzigen Zeitpunkt der Diskussion handelt es sich *nur noch um eine Frage der Zweckmässigkeit* — um die Frage nämlich, ob in der Schweiz die äussern Vorbedingungen einer Einführung des Monopols vorhanden sind; sahen wir doch, dass in Deutschland gerade nur am Mangel dieser rein äussern Voraussetzungen alle dahingehenden Versuche gescheitert sind.

Voraus einige Worte über die geschichtliche Entwicklung der Tabakbesteuerung in der Schweiz. Obwohl unser Land verhältnismässig wenig Versuche dieser Art kennt, ist es doch wertvoll, kurz darauf hinzuweisen. An schweizerischer Literatur zur Frage der Tabakbesteuerung sei erwähnt: *E. W. Milliet,* Die Beschaffung der Hilfsmittel zur Durchführung der Unfall- und Krankenversicherung, insbesondere durch Besteuerung des Tabaks. Vom gleichen Verfasser: Zur Frage der eidgenössischen Tabakbesteuerung (Zeitschrift für schweiz. Statistik. 1915). Gutachten *Milliet-Frey* 1895 und neuerdings November 1914. *C. Bodenheimer.* Zur Frage einer eidgenössischen Steuer auf Tabak und Branntwein. 1878. *Challet-Venel,* Etude préliminaire concernant un impôt fédéral sur le tabac. *E. Naef.* Ein eidgenössisches Tabakmonopol. 1903. (Diss.)

Die erste Nachricht über Tabakbau im Waadtland stammt aus dem Jahre 1565. Dagegen verging geraume Zeit, bis der Tabak als Genussmittel zu allgemeinem Gebrauch kam. 1643 verweigerte der Rat Basels dem Tabakmacher Mongin Piergot

aus dem Lothringischen das Bürgerrecht, „weil man dieses Handwerk allhie ganz nicht bedarf“ [1].

Bald folgten allerorts Verbote. Voraus Bern, dann auch die Tagsatzung verboten durch immer neue Erlasse sowohl Anbau als Genuss. Gegen einen Erfolg dieser Massregeln spricht aber die Tatsache, dass das gleiche Bern erstmals 1710 eine Tabaksteuer erhob. Ja, man bestimmte eine sogenannte *Tabakkammer* [2], die den Anbau des Tabaks zu überwachen hatte. Schon 1745 erstand der erste Vorschlag eines Monopols für das Gebiet Berns mit Pacht nach französischem Muster; er wurde abgelehnt, obwohl man der Sache innerlich nicht abgeneigt war. 1761 stand die gleiche Frage wieder zur Diskussion. Die damalige Zeit war solchen Unternehmungen nicht günstig. Nach langen Verhandlungen wurde 1772 die Sache beiseite gelegt, nachdem verschiedene Gutachten eingeholt worden waren. Der *Kanton Wallis* dagegen besass erstmals von 1768—1793 und dann von 1815—1848 eine Tabakregie, die in Pacht gegeben wurde. Erst die Bundesverfassung von 1848 machte dieser Einrichtung ein Ende. Unbedeutende kantonale Tabaksteuern oder Lizenzen besitzen heute die Kantone Waadt, Wallis, Freiburg und Tessin [3]. Der Bund selbst erhebt nur den Einfuhrzoll.

Auf *eidgenössischem Gebiete* sind im wesentlichen zwei Anregungen zu erwähnen: 1869 empfahl *Challet-Venel* damaliger Vorsteher des eidgenössischen Finanzdepartements, die Tabakbesteuerung nach englischem System, also mit Verbot der inländischen Tabakkultur. Der Antrag kam nicht zur Durchführung. 1877, bei Beratung von Massnahmen zur finanziellen Sanierung des Bundes, schlug der bernische Regierungsrat *C. Bodenheimer*, obwohl er grundsätzlicher Monopolfreund war, eine Tabakgewichtssteuer vor. Auch sein Vorschlag blieb in Minderheit.

Es blieb jüngster Zeit vorbehalten, die Frage wieder aufzugreifen. Als es sich im Jahre 1899 um die Durchführung der *Kranken- und Unfallversicherung* handelte, schlug der Bundesrat selbst in einem ausführlichen Bericht, gestützt auf ein Gutachten der Herren E. W. Milliet und Alf. Frey, das *Tabakmonopol* vor. Die Versicherungsvorlage wurde verworfen, und damit verschwand auch das Monopolprojekt wieder, um so mehr, als der neue Zolltarif von 1903 sonstige reiche Einnahmen zu bringen versprach und tatsächlich auch

[1] *Milliet, E. W.* Die Beschaffung der Hilfsmittel zur Durchführung der Unfall- und Krankenversicherung, insbesondere durch Besteuerung des Tabaks. 1895.

[2] *Bodenheimer, C.* Zur Frage einer eidgenössischen Steuer auf Tabak und Branntwein. 1878.

[3] Der Ertrag dieser Abgaben betrug 1910 total Fr. 94,419. —.

brachte. Der Bundesrat legte seinem damaligen Vorschlag folgende *Leitsätze* zugrunde:

1. Die Einführung des Monopols darf die *Qualität* der für den Grossteil unserer Bevölkerung bestimmten Tabake und Zigarren *weder verschlechtern noch deren Preis verteuern.*

2. Den Verhältnissen der bei der Tabakindustrie beschäftigten Arbeiter ist durch den Weiterbetrieb der gegenwärtigen Fabriken in Staatsregie weitgehendste Rechnung zu tragen.

3. Der Fortbestand der vorhandenen Tabakkulturen soll durch Einführung des Monopols nicht in Frage gestellt werden.

4. Aus dem Reinertrag des Tabakmonopols sollen den Kantonen nach Massgabe ihrer Bevölkerung 25 % zugeschieden werden, mit der Verpflichtung, die bezüglichen Quoten für die Hebung des Volksschulwesens zu verwenden.

Voraus ging noch der Beschluss, dass die neue Einnahme *zur Finanzierung der Versicherungsprojekte* zu verwenden sei. Den Reingewinn berechnete der Bundesrat, in Abänderung des um einige Jahre zurückliegenden Gutachtens Milliet-Frey auf Fr. 9,500,000.

Also damals deutlich ausgesprochen der Gedanke der *Zweckbestimmung* des Tabakmonopols für soziale und Erziehungsaufgaben. Die sozialdemokratische Partei gab diesem Gedanken in ihrem Parteiprogramm ebenfalls Ausdruck: *Tabakmonopol mit der Bestimmung, dass die Erträgnisse für Zwecke der Versicherung und sozialen Fürsorge verwendet werden.*

Die Angelegenheit ruhte zunächst. Es kam das Jahr 1913, und damit entstand die Notwendigkeit neuer Einnahmen. Ausserdem bestand Gefahr — der Bundesrat hatte es ja nur allzu deutlich ausgesprochen —, dass für zukünftige soziale Aufgaben auf absehbare Zeit keine Mittel mehr da seien. Wohl aus diesem Gedanken heraus schlug die *demokratische Partei des Kantons Zürich* folgenden *Artikel 34ter der Bundesverfassung* vor: „Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und Invaliditätsversicherung einrichten. Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären. Zur Beschaffung der nötigen Mittel führt der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung das Tabakmonopol ein. Bis zur Annahme eines Gesetzes über die Alters- und Invalidenversicherung durch das Volk sind die Reineinnahmen aus dem Tabakmonopol einem zu schaffenden Fonds für die Alters- und Invalidenversicherung zuzuweisen."

Am 9. Juni 1914 stellten dann Eugster und Mitunterzeichner folgende *Motion* im Nationalrat: „Der Bundesrat wird eingeladen, zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht die Bundesverfassung in dem Sinne zu revidieren sei,

dass dem Bunde durch die Einführung einer Tabaksteuer oder des Tabakmonopols eine neue Einnahmequelle eröffnet werde. Dabei soll es die Meinung haben, dass die neuen finanziellen Mittel verwendet werden:

1. Insbesondere für eine eidgenössische Versicherung gegen Alter und Invalidität.

2. Zur Schaffung einer Ausgleichsreserve für die Betriebsrechnung des Bundes."

Da war nun die Möglichkeit offen gelassen, einen Teil der Einnahmen auch zu andern Zwecken zu benützen; ein Standpunkt, der, rein finanziell betrachtet, sich bei der kritischen Lage wohl begreifen lässt. Es kam das *Budget 1915* und brachte als grösste Ueberraschung die Ankündigung einer *Vorlage über das Tabakmonopol.* Der Bundesrat schrieb dazu: „Aus dem Tabakmonopol, welches unser Finanzdepartement durch zwei Experten hat studieren lassen, sollen dem eidgenössischen Fiskus 15 Millionen Franken zufliessen. Die Berechnungen des Herrn Nationalrat Alfred Frey und des Herrn Professor E. W. Milliet, Direktor der eidg. Alkoholverwaltung, kommen zum Schlusse, *dass bei einer kaum fühlbaren Steigerung des Detailverkaufspreises um 6* % dieses Monopol einen Rohertrag von 20 Millionen abwerfen würde." Und an einer andern Stelle: „Wenn wir uns mit der grössten Energie für das Monopol aussprechen, so geschieht es nicht etwa aus dem Grunde, dass wir grundsätzlich Anhänger der Monopole wären. Wir sind im Gegenteil der Ansicht, dass der Staat sich nicht ohne zwingende Gründe an die Stelle der privaten Tätigkeit setzen soll. Wir werden Ihnen im vorliegenden Falle das Monopol empfehlen, *nicht weil es ein solches ist, sondern trotzdem es ein Monopol ist.*"

Der Bundesrat empfiehlt sehr vorsichtig das Monopol also nur aus finanziellen Gründen. Den Ertrag denkt er sich wohl zunächst als zur Zahlung der Mobilisationsschulden verwendet.

Zunächst erörtere ich die *Frage der praktischen Durchführbarkeit* des Tabakmonopols in der Schweiz. Zwei Momente fallen dabei in Betracht: Der gegenwärtige Stand des Tabakbaus und die Lage der eigenen Tabakindustrie.

Milliet-Frey und auch E. Naef haben über diese rein technische Seite der Angelegenheit, wie auch über die Rentabilität des Monopols eingehende Feststellungen gemacht. Neuerdings hat sich, wie schon erwähnt, der Bundesrat wieder ein Gutachten seiner früheren Experten abgeben lassen, das durchaus zugunsten des Monopols ausgefallen ist. Da diese Studie während der letzten Bearbeitung vorliegender Schrift der Oeffentlichkeit übergeben wurde, ist es notwendig, ihre Ergebnisse kurz anzudeuten. Ich beschränke mich auf einige Angaben.

Der Tabakbau ist bei uns nicht allzu stark dezentralisiert. Er wird hauptsächlich in den Kantonen Waadt (etwa $^1/_2$ des Gesamtertrags), Freiburg, Bern, Tessin gepflegt.

1905 war der Stand:

Kantone	Ertrag
Waadt	5,137 q
Freiburg	3,901 „
Bern	531 „
Tessin	ca. 1,500 „
Totalertrag	ca. 11,069 q

Milliets Gutachten nahm als Gesamtquantum inländischer Herkunft 12,375 q, der Bundesrat vorsichtig nur etwa 10,000 q, Das jetzige Gutachten Milliet-Frey bemisst die inländische Gesamtproduktion nur noch auf höchstens 6125 Meterzentner.

Das ist sehr wenig gegenüber der Einfuhr. Diese betrug:

Einfuhr	1906	74,429 q
„	1912	92,723 „
„	1913	88,493 „

im Jahresdurchschnitt 1909—13 81,401 q *im Werte von 11,169,805 Fr. oder 187 Fr. pro Meterzentner.*

Die Gesamtmenge des in der Schweiz zur Verarbeitung gelangenden Rohtabaks beträgt schätzungsweise etwa 86,450 Meterzentner.

Der Anbau ist also nicht bedeutend, doch bei einheitlichem genossenschaftlichem Betrieb und Bebauungsplan und bei gesichertem Absatz unbedingt ausdehnungsfähig. Nicht zu übersehen ist allerdings, dass nicht alles Land sich zum Tabakanbau, der zudem den Boden noch sehr stark ausnützt und auslaugt, eignet.

Stand der Tabakindustrie:

Jahr	Zahl der Arbeiter		Zahl der Etablissemente
1857	ca. 1,400		
1867	„ 3,000		
1880	„ 4,943		
1883	„ 5,389		
1889 eidg. Fabrikstatistik	„ 6,509		125
1901 „ „	„ 7,521	davon männlich 1852	159
		weiblich 5669	
		14—18jährig 17,0 %	
		18—50 „ 67,8 %	
		über 50 „ 15,2 %	
1905 eidg. Betriebszähl.	ca. 10,163	davon männlich 2965	
		weiblich 7398	
1911 eidg. Fabrikstatistik	„ 8,694		167

Der *Durchschnittstaglohn* beträgt zurzeit etwa *Fr. 2.70.* Die Industrie verteilt sich mit ihren Fabriken hauptsächlich auf die Kantone Waadt (Payerne, Grandson, Vivis, Boncourt), Aargau (vorwiegend Menziken, Reinach und Rheinfelden), Basel und Tessin (Brissago, Lugano, Mendrisio, Chiasso). Der *Tabakverbrauch* der Schweiz ist, wie schon früher ausgeführt, sehr gross.

Verbrauch pro Kopf:	1889—93	1894—98	1899—1905
im Durchschnitt	2210 Gramm	2360 Gramm	2380 Gramm.

Der gegenwärtige Konsum darf also füglich auf etwa 9 Millionen kg geschätzt werden. Wenn schon 1899 die Totalverbrauchssumme vom Bundesrat auf 35 bis 36 Millionen Franken angegeben wurde, so ist sie heute mit 50 bis 55 Millionen Franken[1] nicht zu hoch geschätzt. Das erste Gutachten Milliet-Frey sah, um die gesamte Arbeiterschaft weiter beschäftigen zu können, eine dezentralisierte Fabrikation in 33 Etablissementen vor, die in den Hauptzentren der bisherigen Tabakindustrie zu errichten gewesen wären. Etwas Aehnliches wird man heute tun müssen. Der neueste Bericht glaubt mit 25 Betrieben in 25 verschiedenen Ortschaften auszukommen und hofft, trotzdem die Arbeiterschaft mit Ausnahme weniger Heimarbeiter (1905 waren es nur 389) beibehalten zu können. An Beamten und Angestellten sieht der Vorschlag im Maximum 274 vor. An der Spitze des Ganzen stünde ein Generaldirektor.

Zur Schonung privater Händlerinteressen will der Vorschlag der Experten nicht den amtlichen Verkauf, sondern den privaten Vertrieb der Regieprodukte. Den Wiederverkäufern wäre dann ein mit der bezogenen Menge bis auf 10 % steigender Rabatt zu gewähren. Wenn auch bei der bescheidenen Provision, die kaum den Gewinnanteil der Inhaber staatlicher Verkaufsstellen in Oesterreich übersteigt, nicht anzunehmen ist, dass diese Rücksicht auch nur einen einzigen Gegner zum Freund des Monopols bekehrt, so ist der Vorschlag doch begreiflich. Teils bringt er eine wesentliche Entlastung des Betriebs und damit eine Verminderung der Beamten, teils ermutigen die Verhältnisse in andern Regieländern mit der Gefahr politischer Korruption bei der Vergebung amtlicher Verkaufslizenzen und Trafiken nicht zur Nachahmung.

Den Rohertrag von 20 Millionen Franken denkt sich das Gutachten so verteilt, dass 3 Millionen Franken zur Deckung des Zollausfalls und 2 Millionen zur Verzinsung und Amortisation der Entschädigungen vorwegzunehmen wären. Der Rest von 15 Millionen Franken bedeutete dann die neue Einnahme des Bundes.

[1] Gutachten *Milliet-Frey.* S. 44.

Ueber *den gegenwärtigen Stand der Tabakindustrie* gibt ein Bericht der Aargauer Handelskammer wertvollen Aufschluss. Es heisst dort: „Der Geschäftsgang der Tabakindustrie zeigte im Berichtsjahre 1913 äusserlich ein normales Bild. Die innern Ergebnisse dagegen dürften weniger als je befriedigen. Saläre, Arbeitslöhne und andere Unkosten veränderten sich normalerweise nur in steigender Richtung. Dem gegenüber muss leider konstatiert werden, dass die Aussichten für eine wirksame und durchgreifende Preiserhöhung der Fabrikate recht kleine sind. Die Tabakregien Oesterreichs, Frankreichs und Italiens überschwemmen unser Land mit ihren Erzeugnissen zu stark reduziertem Preis."

Aehnliche Klagen werden seit Jahren in den „Berichten über Handel und Industrie der Schweiz[1]" erhoben. 1909 heisst es: „Die Tabak- und Zigarrenindustrie hatte auch im Berichtsjahr genug zu kämpfen." 1912: „Die Verhältnisse der Zigarren-, Tabak- und Zigarettenindustrie sind auch im Berichtsjahr nicht besser geworden." 1913 sagt der Bericht: „Im allgemeinen war das Berichtsjahr für die Tabakindustrie kein günstiges." Das Gutachten[2] des Bundesrates selbst sagt darüber: „Seit der Erstattung des Gutachtens von 1895 sind hauptsächlich nach drei Richtungen hin Veränderungen in der Tabakindustrie eingetreten. Die Herstellung von Zigaretten hat stark zugenommen; bei den Kopfzigarren hat sich die Fabrikation von den wohlfeilen mehr den teureren Sorten zugewendet; an die Stelle der billigen Kopfzigarren traten die Bouts, die Brissago, Virginia und Toscani." Auch der zahlenmässige Rückgang der beschäftigten Tabakarbeiter spricht gegen einen guten Stand der Industrie. Allerdings erklärt sich dieses Zurückgehen der Zahl der Tabakarbeiter auch zum Teil durch den Umstand, dass infolge der stark erhöhten deutschen Einfuhrzölle eine Anzahl schweizerischer Fabrikanten Filialen ihrer Etablissements nach Deutschland verlegt haben.

Die Finanzrückschau des Schweiz. Bankvereins spricht sich ähnlich aus: „Die Lage dieser Industrie, die eine Reihe magerer Jahre hinter sich hat, hat sich im Jahre 1913 nicht gebessert; auch sind gegenwärtig keine Anzeichen zu einem baldigen Umschwung vorhanden."

Es scheinen also sichere Anzeichen dafür vorhanden zu sein, dass *die Tabakindustrie gegenwärtig nicht allzu teuer aufzukaufen wäre.*

Fussend auf den von uns früher erörterten Richtlinien und den jetzt gefundenen Voraussetzungen, besteht darüber gar kein Zweifel, dass *in der Schweiz geradezu in hervor-*

[1] Bericht über Handel und Industrie der Schweiz (erstattet vom Vorort des Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins.) Jahrgänge 1908—1913.
[2] Gutachten *Milliet-Frey.* S. 40.

ragendem Masse die denkbar günstigsten Grundlagen zur Einführung des Tabakmonopols bestehen. In erster Linie haben wir einen nicht allzu ausgedehnten, dabei stark zentralisierten, auf wenige Landesgegenden beschränkten Tabakbau, der aber nur einen mässigen Bruchteil des gesamten Bedarfs deckt. Dementsprechend ist auch die Fabrikation im allgemeinen nicht zu stark entwickelt, zusammengedrängt und ohne übermässige Belastung ablösbar.

Diese gegenüber Deutschland dem Monopol wesentlich günstigeren Bedingungen verscheuchen auch die letzten praktischen Bedenken. *Das Tabakmonopol ist für die Schweiz die gegebene Form der Tabakbelastung.*

Opposition wird einsetzen und hat es zum Teil auch schon getan. Zunächst, wohl unbelehrbar, weil indirekt oder direkt mitbeteiligt, die prinzipielle Gegnerschaft der Fabrikanten, Zwischenhändler, Reisenden und Kleingewerbetreibenden. Teils befürchtet man eigene Erwerbseinbusse, teils aber macht man vielleicht aus blosser Angst mit, dass morgen oder übermorgen ein ähnliches Schicksal anderen Industriezweigen drohe.

Diese Gegnerschaft ist nicht leicht zu nehmen, denn sie ist entschlossen und kämpft um wirkliche oder scheinbare Erwerbsquellen. Trotz dem meines Erachtens viel zu weitgehenden Entgegenkommen des Expertenvorschlages, der den Privathandel schonen möchte, wird diese Opposition nicht beschwichtigt, im Gegenteil nur gereizter werden. Da diesmal in der Sache aber etwas gehen sollte, macht die Oppostion praktische Vorschläge.

So schreibt der „Economist“[1]: „Geeigneter wäre wohl eine direkte Besteuerung in Form einer Banderole, wie sie z. B. Deutschland hat, wobei der Import ausländischer Fabrikate durch Prohibitivzölle in Einklang gebracht werden könnte. Mit einer solchen Besteuerung, von welcher allerdings die Exportfabrikate befreit sein müssten, könnte der Bund erhebliche Einnahmen erwirken, ohne die Fabrikanten, die Händler und hauptsächlich auch die Arbeiter in eine gefährdete Situation zu bringen. Die Steuer würde von den Konsumenten getragen und auch für diese nicht unerträglich sein.“

Also Banderolensteuer und Schutzzölle. Wie in Wirklichkeit diese „nicht unerträgliche Steuer“ beschaffen sein müsste, ergibt eine einfache Rechnung. Während nach sorgfältiger Schätzung beim Monopol von den 20 Millionen Franken Rohertrag nur 3—3½ Millionen Franken, also kaum 15 – 20 % durch den Steuerzuschlag erzielt werden, müsste die Fabrikats-

[1] Economist, Wochenschrift für Handel, Industrie, Finanz- und Verkehrswesen. Mai 1914.

steuer oder der Zoll die ganze erforderliche Summe auf den Konsumenten überwälzen. Statt einer Preiserhöhung von 6 % wäre eine solche von etwa 30—35 % das Resultat.

Neben dieser sachlich interessierten Gegnerschaft finden wir eine mehr gefühlsmässige Gegnerschaft aus Furcht vor wachsender Bureaukratie und Beamtenherrschaft. Ein Beispiel solcher Aengstlichkeit wird es wohl sein, wenn der Bauernsekretär Dr. Laur zur Sache[1] schrieb: „Solange uns die Volksabstimmungen nicht beweisen, dass eine durchgreifende Besserung Platz gegriffen hat, wird es für die Landwirtschaft einen Akt der Notwehr bedeuten, die Entstehung neuer grosser Gruppen von Staatsangestellten zu bekämpfen."

Inzwischen hat die Delegiertenversammlung des Schweiz. Bauernverbandes am 9. März 1915 in der Frage definitiv Stellung genommen. In der damals beschlossenen Resolution heisst es unter anderem: „Als Ergänzung zu den Zolleinnahmen wird in erster Linie eine Biersteuer vorgeschlagen und die Tabaksteuer empfohlen. Die Tabaksteuer soll in einfacher Weise an der Grenze (Tabakzoll) erhoben werden. Ein Tabakmonopol wird abgelehnt."

Es ist ausserordentlich bedauerlich, dass in so verantwortungsvoller Zeit der Bauernverband sich zu einem so voreiligen Beschluss hat hinreissen lassen; voreilig deshalb, weil die Ablehnung des Tabakmonopols zu einer Zeit erfolgte, da das Gutachten des Bundesrates noch nicht veröffentlicht war und weil an Stelle des abgelehnten Monopols kein vollwertiger Ersatz vorgeschlagen werden konnte. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, man habe in den Kreisen des Bauernverbandes bewusst die Frage weniger auf ihre materielle Berechtigung hin als nach vorgefassten politischen Antipathien und agrarischen handelspolitischen Absichten beurteilt.

Unter den Gründen, die innerhalb der Bauernschaft gegen das Tabakmonopol geltend gemacht werden, ist die in dem zitierten Ausspruch ihres Sekretärs zutage tretende Furcht vor einem neuen Zuwachs der Staatsarbeiterschaft derjenige, der am meisten Erfolg verspricht, so wenig er eigentlich mit der Sache selbst etwas zu tun hat. Ich habe schon früher auf dieses Argument hingewiesen und halte es für eine gefährliche Täuschung, wenn man etwa glauben sollte, durch die Verhinderung weiterer Verstaatlichung die Organisation und den gewerkschaftlichen Kampf der Arbeiterschaft auf die Dauer zurückdämmen zu können. Zum zweiten befürchtet man von der Annahme des Tabakmonopols eine Stärkung der Agitation gegen unsere Zölle.

[1] Schweizerische Bauernzeitung, April 1914.

Ich halte das für unbegründet. Wir werden auch mit dem Tabakmonopol auf unsere bisherigen Zollerträgnisse angewiesen sein. An Stelle des verpönten Tabakregals soll als Finanzquelle eine Biersteuer treten. Eine kurze Betrachtung des Vorschlags rechtfertigt sich, abgesehen von ihrer äussern Zusammenstellung mit der Tabakbesteuerung, durch die Bauernschaft schon deshalb, weil gerade an diesem Beispiel nochmals kurz der fundamentale Gegensatz zwischen Steuer, Zoll und Monopol erörtert werden kann.

Das *Projekt einer Biersteuer* war schon einmal aktuell. 1899 machte der Schweiz. Bauernbund eine dahingehende Eingabe an den Bundesrat. In seinem schon mehrfach erwähnten Gutachten über das Tabakmonopol sprach sich der Bundesrat über die Biersteuer aus. Er lehnte sie ab. Mir scheint aus triftigen Gründen. Doch der Vorschlag taucht wieder auf. An und für sich liesse sich gegen eine Verbrauchssteuer auf Bier nicht viel einwenden; auch hier trifft der Einwand der Beeinträchtigung notwendigen Lebensunterhaltes nicht zu. Ausserdem werden im Ausland teilweise recht beträchtliche Biersteuern erhoben, während die Schweiz nur den Zoll erhebt, der allerdings schon etwa 25 % des Einfuhrwertes ausmacht. Die Belastung des Bieres beträgt[1] pro Hektoliter in

England	5,5	Mark	pro	Hektoliter
Norddeutsche Brausteuergemeinsch.	3—4,4	„	„	„
Bayern	3,5—4,4	„	„	„
Italien	11,8	„	„	„
Dänemark	7,75	„	„	„
Rumänien	21,06	„	„	„
Serbien	16,2	„	„	„
Baden	3,3—4,9	„	„	„
Elsass-Lothringen	3,3—5,1	„	„	„

Zudem ist der Bierkosum in der Schweiz ziemlich hoch (zirka 71 Liter pro Kopf und Jahr), so dass auch eine Konsumverminderung im Interesse der Volksgesundheit nicht zu bedauern wäre. Zwei Momente dagegen sprechen nicht für ihre Einführung. Zunächst ein volkswirtschaftliches.

Die Einführung und Propagierung des eidg. Alkoholzwischenhandelmonopols geschah im Zeichen der Bekämpfung des damals übermässigen Branntweingenusses. Dies veranlasste auch das Schweizervolk, seine Zustimmung zu geben. Als Ersatz wies man auf Wein, Most und in erster Linie auf das ungefährlichere, viel weniger Alkohol enthaltende Bier hin. Tatsächlich hat das Alkoholmonopol diese Aufgabe in den wesentlichen Teilen erfüllt. Soll man nun heute den umgekehrten Weg gehen? Es steht noch gar nicht fest, zu welchem Ersatz

[1] *Wolf, J.* Steuerreserven in England und Deutschland.

das Volk greifen würde, wenn das Bier wesentlich belastet wäre. Ob es dann gerade der vom Bauernverband gewünschte Most ist, bleibt äusserst fraglich.

Damit aber kommen wir zum zweiten Grund unserer Ablehnung, dem finanziellen Ergebnis.

Der Bundesrat berechnet seinen Bedarf aus indirekten Steuern auf mindestens 15 Millionen Franken netto. Bei einem Verbrauch von etwa 3 Millionen hl pro Jahr wäre eine Konsumsteuer von mindestens 5 bis 6 Fr. pro hl auch bei gleichbleibendem Verbrauch notwendig, um diese Summe aufzubringen. Nun aber wird diese Steuer sofort, und zwar ganz, auf den Konsumenten überwälzt, denn weder die Brauereiindustrie, deren Lage keineswegs glänzend ist, noch der Wirt und Kleinhändler werden sie zu tragen bereit sein, um so mehr als die Kantone und Gemeinden schon jetzt in Form von Patentgebühren und sonstigen Abgaben diese Kreise heranziehen. Die Steuer wird also höchst wahrscheinlich einen starken Konsumrückgang zur Folge haben, der den finanziellen Ertrag illusorisch macht. Die Hoffnungen derer, die heute wieder die Biersteuer propagieren, könnten sich nicht erfüllen. Ganz abgesehen von diesen sachlichen Bedenken ist es ausgeschlossen, dass sich, solange gangbarere und den Konsumenten weniger belastende Wege offen stehen, eine Volksmehrheit für Annahme einer Biersteuer finden würde.

Genau das gleiche trifft auf die Vorschläge betreffend den Tabak zu. Auch hier muss eine wesentliche Besteuerung, also damit auch eine beträchtliche Verteuerung eintreten, da weder Fabrikant noch Händler auf den Gewinn verzichten wollen. Dazu kommt, dass die Banderolenbesteuerung eine peinlich genaue Kontrolle bis in die Fabrikräume hinein verlangt, sollen nicht wesentliche Erträge durch Unterschleife verloren gehen.

Aehnlich sind die Verhältnisse bezüglich des *Tabakzolles*. Vergegenwärtigen wir uns den jetzigen Stand.

Entwicklung der Zölle.

	Ansätze in Franken pro Meterzentner				
	1840	1851	1879	1887	1907
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Rohtabak	4.05	7.—	25.—	25.—	25.—
Rauch- und Schnupftabak	15.—	16.—	50.—	75.—	75.—
Zigarren und Zigaretten	30.—	30.—	100.—	150.—	200.—

Ertrag.

1910: 2,7 Millionen Franken
1912: 3 „ „
1913: 3,1 „ „

Trotz erhöhter Zölle auf fertige Produkte keine sehr starke Einnahme. Nun sind allerdings die ausländischen Zollansätze für Tabak teilweise beträchtlich höher. Deutschland erhebt seit 1906 auf Rohtabak 85 Mark vom Meterzentner, von Zigarren 270 Mark und von Zigaretten 1000 Mark vom Meterzentner, ausserdem von Tabakblättern, Zigarren und Zigaretten einen Zollzuschlag von 40 % des Fakturawertes. Dagegen besitzt Deutschland eine sehr beträchtliche Inlandsproduktion. Zur Erzielung einer Einnahme, wie sie der Bundesrat als notwendig erachtet, müsste auf der Auslandsware ein so exorbitanter, den eigenen Wert des Tabaks weit übersteigender Zoll erhoben werden, dass dadurch die schwersten und unangenehmsten Folgen hervorgerufen würden, teils durch gewaltige Preissteigerung, teils durch künstliches Hinaufschrauben des Preises für das inländische Produkt.

Ganz anders beim Tabakmonopol. Da hier der Gewinn sich aus mehreren Faktoren zusammensetzt, aus einem grösseren, dem Fabrikanten- und Händlergewinn, der Ersparnis an Spesen, Reisendenunkosten und Reklame, der Möglichkeit billigerer Fabrikation durch rationellere und einheitlichere Betriebsweise, und endlich aus dem viel kleineren Betrag der Besteuerung, so kommt das Monopol ohne starke Preiserhöhung aus. Der frühere Abschnitt zum gleichen Gegenstand hat das zu beweisen gesucht. Entscheidend bei der Wahl der Belastungsart ist nicht die Frage, ob nicht auch eine höhere Steuer getragen werden könnte — das scheint mir beim Tabak unzweifelhaft —, sondern der Entscheid, unter welcher Form bei gleichem Ertrag der einzelne Konsument am wenigsten belastet wird. Allerdings, da 80 % des gesamten schweizerischen Verbrauchs sich aus den beiden gangbarsten und billigsten Sorten, „Stumpen“ (etwa 60 %) und „Brissagos“ (etwa 20 %), zusammensetzt, ist ein ertragreiches Monopol gar nicht denkbar, ohne eine, wenn auch mässige Belastung dieser Qualitäten.

In dieser Beziehung ist das Programm des Bundesrates vom Jahre 1899 mit seiner Einschränkung heute vollständig unhaltbar, denn nur Belastung des Massenkonsums ergibt reichen Ertrag. Das neue Gutachten Milliet-Frey lässt deshalb die Bedingung, dass die geringen Sorten nicht verteuert werden sollen, fallen. Selbstverständlich muss ein Monopolzuschlag nach der Qualität abgestuft werden; auch diese Möglichkeit ist durchaus vorhanden. Dafür aber besteht dann die Gewähr streng reeller Ware.

Es ist ein überaus billiges und Anklang findendes Begehren, dass „der Stumpen des armen Mannes“ nicht belastet werden dürfe. Praktischen und gerechten Erwägungen aber hält es nicht stand.

Wenn ein Tabakmonopol nur 15 Millionen Franken abwerfen muss, dann kommt es tatsächlich mit geringen Aufschlägen aus. Eine kleine Rechnung zeigt das[1].

Länder	Monopolertrag 1911 (netto)	Nach gleichen Grundsätzen angelegtes Monopol ergäbe für die Schweiz	
		Bei Annahme gleichen Konsums pro Kopf	Beim gegenwärtigen Konsum pro Kopf
Frankreich	ca. 400 Mill. Fr.	ca. 39 Mill. Fr.	ca. 89,7 Mill. Fr.
Oesterreich	„ 202 „ Kr.	„ 26,7 „ „	„ 42,7 „ „
Italien	„ 240 „ L.	„ 26,6 „ „	„ 100,8 „ „

Wir werden also mit wesentlich geringeren Steuerzuschlägen auskommen als die Regien in Frankreich, Oesterreich und Italien.

Noch ein weiteres bedarf kurzer Erörterung. Eine Monopolvorlage wird heute kaum Aussicht auf Erfolg haben, wenn die Einnahmen nicht im wesentlichen sozialen Aufgaben reserviert bleiben. Die Arbeiterschaft in erster Linie wird ihre Zustimmung davon abhängig machen.

Grundsätzlich halte ich vom finanzpolitischen Standpunkt aus eine solche zum voraus festgelegte Zweckbestimmung nicht für gut, denn sie nimmt dem Finanzhaushalt die notwendige Elastizität und Anpassungsfähigkeit. Im Grunde ist eine solche Bestimmung nichts anderes als ein Misstrauensvotum zuhanden der Regierung, der man zutraut, dass sie neue Mittel nicht haushälterisch verwende. Mit Rücksicht aber auf die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte ist diese Vorsicht gerechtfertigt.

Der Bundesrat selbst schrieb noch vor wenigen Jahren: „Die Einstellung eines Postens von 4 Millionen zur Aeufnung des Versicherungsfonds scheint auch deshalb geboten, weil es auf diese Weise allein möglich sein wird, zu verhüten, dass in den Jahren, die noch bis zur Inkraftsetzung verstreichen werden, man gutgemeinten Eingebungen und Anregungen folgend, neue und dauernde Ausgaben dekretiere, welche die für die Versicherungsgesetze reservierten Mittel vorwegnehmen würden."

Zum Schutz vor der Begehrlichkeit der Kantone mag es ebenfalls gut sein, den Riegel zu stossen. Die Schweiz ist auf dem Gebiet der sozialen Fürsorge noch so weit im Rückstand, dass auch von diesem Gesichtspunkt aus die Bestimmung berechtigt ist. Nur sollte man in der gegenwärtigen Zeit vernünftige Einschränkungen zulassen. Es wäre wohl das Richtigste, dem Bund zunächst auf einige Jahre die Einnahme zur finanziellen Reorganisation zu überlassen, dabei aber zu verlangen,

[1] Keine der beiden Berechnungsarten ergibt ein zuverlässiges Bild die eine, weil sie die jetzt bestehenden starken Konsumunterschiede nicht berücksichtigt, die andere, weil die Einführung des Monopols sicher einen Einfluss auf den Verbrauch haben wird. Trotzdem gibt der Vergleich ein wenigstens relativ richtiges Bild.

dass nach einer im voraus festgesetzten Frist der Bundesrat Bericht erstatte nnd dann die Zweckbestimmung in Kraft trete. In dem schon mehrfach erwähnten Experten-Gutachten wollen die Verfasser diese Zweckbestimmung, die sie 1895 selbst wünschten, fallen lassen, hauptsächlich aus finanziellen Gründen. Der Gedanke einer sozialen Reserve mit Hilfe des Ertrags des Tabakmonopols hat sich jedoch so eingelebt, dass ein plötzliches Aufgeben des Gedankens das ohnehin gefährdete Monopol rettungslos begraben hiesse.

Wir haben als Ergebnis unserer Ausführungen über die indirekten und direkten Steuern die Ueberzeugung ausgesprochen, dass eine Ergänzung unserer gesamten kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Steuerauflagen durch eine Verbrauchsbelastung gerechtfertigt sei, dabei aber dem Gedanken Ausdruck gegeben, dass ein Teil der Einnahmen den Kantonen zuzuweisen wäre für Zwecke sozialer Fürsorge und gegen die Verpflichtung, dass die Kantone in ihren eigenen Steuergesetzen ein angemessenes Existenzminimum frei lassen.

Diese Forderung möchte ich nun auf das Tabakmonopol übertragen. Dann wird niemand, dem nicht die Augen durch Interessen oder Doktrinarismus getrübt sind, Wesentliches gegen ein Tabakmonopol einwenden können. Dazu kommt noch der Umstand, dass die Tabakarbeiterschaft nur Vorteile sowohl in sanitärer Hinsicht, als auch bezüglich Lohn und Arbeitszeit vom staatlichen Monopol zu erwarten hat, während eine Konsumsteuer die Existenz der Tabakarbeiterschaft aufs schwerste gefährden würde. Die Forderungen, die sich meines Erachtens mit zwingender Notwendigkeit als Resultat meiner Untersuchungen ergeben, sind folgende:

1. *Als neue Einnahmequelle schafft der Bund unter Abänderung von Art. 42 der Verfassung ein Tabakmonopol durch Expropriation der bestehenden Industrie, unter grundsätzlicher Entschädigung der Fabrikanten sowie berechtigten Interessenten.*
2. *Der Bund unterstützt, beaufsichtigt und fördert den bisherigen Tabakbau. Er übernimmt den Rohtabak vom Tabakbauer zu eigener Fabrikation und zum Verschleiss.*
3. *Unter möglichster Berücksichtigung bisheriger Fabrikationszentren errichtet der Bund eigene Fabriken und beschäftigt nach Möglichkeit die bisherigen Arbeiter und Arbeiterinnen zu anständigen Lohn- und Arbeitsbedingungen.*
4. *Die Preise müssen so angesetzt werden, dass hauptsächlich auf den billigeren Sorten keine wesentliche Erhöhung stattfindet. Der Steuerzuschlag soll nach der Qualität abgestuft werden.*

5. *Der Ertrag des Tabakmonopols soll für soziale Werke, in erster Linie für die Finanzierung einer Alters- und Invalidenversicherung verwendet werden.*
6. *Dreiviertel der Einnahmen fallen dem Bunde zu. Während der ersten fünf Jahre darf dieser Betrag zur Amortisation der Mobilisationsschuld Verwendung finden. Nachher tritt die Zweckbestimmung in Kraft.*
7. *Ein Viertel der Einnahmen fällt den Kantonen im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl zu zur Unterstützung und Neuschaffung sozialer Einrichtungen unter der Bedingung, dass ihre Steuergesetze ein den jeweiligen örtlichen Lebensverhältnissen entsprechendes Existenzminimum unbesteuert lassen.*

Ich gebe mich bezüglich der Aussichten für die Annahme eines Tabakmonopols durch das Volk keinerlei Illusionen hin. Zu viele Sonderinteressen stehen auf dem Spiel. Es scheint das Schicksal des Tabakmonopols zu sein, dass, so zäh die Staaten, die es einmal besitzen, daran festhalten, so schwere Kämpfe anderseits seine Neueinführung verlangt. „Bier- und Tabaksteuervorlagen, bei denen jeder Wähler sozusagen Interessent ist, haben in Parlamenten noch nie gute Aufnahme gefunden[1].“ Das alles darf aber nicht daran hindern, mit Nachdruck immer wieder darauf hinzuweisen, dass bei uns in der Schweiz ein Finanzobjekt brach liegt, um das man uns anderwärts beneiden würde. Das soll jedoch keineswegs die Meinung haben, als ob nicht andere gangbare Wege neuer Mittelbeschaffung vorhanden wären. Ich habe schon früher darauf hingewiesen, dass auch auf dem Gebiete direkter Steuererhebung bei gleichzeitiger Schonung der kantonalen und kommunalen Steuergebiete noch manches abzubauen wäre.

Im nächsten Abschnitt möchte ich versuchen, auf eine solche Lösung hinzuweisen.

Fünftes Kapitel.

Eidgenössische Besteuerung der Aktiengesellschaften.

Am Schluss des letzten Abschnittes habe ich der Ueberzeugung Ausdruck gegeben, dass der bisherige Aufbau unseres gesamten schweizerischen Finanzhaushalts es sehr wohl rechtfertigen lasse, bei einer notwendigen Einnahmenvermehrung auch zu einer steuerlichen Heranziehung freiwilligen Verbrauchs zu schreiten. Auf der andern Seite aber möchte

[1] *Gerloff, W.* Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches. 1913. S. 186

ich nochmals betonen, dass diese Schlussfolgerung keineswegs eine gleichzeitige direkte Besteuerung ausschliesst. Ja, mir will es scheinen, als ob gerade eine derartige Steuer ergänzend die verhältnismässig stärkere Belastung des Mindersituierten durch die Verbrauchssteuer auszugleichen imstande wäre. Nur muss eine solche Steuer zwei Bedingungen erfüllen.

Sie muss wenn möglich ein auf kantonalem und kommunalem Gebiet noch nicht oder nur schwach ausgebautes Steuerobjekt umfassen, das erst durch eine eidgenössische Besteuerung erschöpfend zu fassen ist, und sollte sich zur Heranziehung der grossen Vermögen und Einkommen eignen. Ein Gebiet, das diese Bedingungen erfüllt, ist meines Erachtens das der Aktien- und Kommandit-Aktiengesellschaften. Gerloff[1] hat auf die hervorragende Bedeutung hingewiesen, die gerade in der Schweiz diese wirtschaftliche Unternehmungsform erlangt hat. Teilweise hängt das zusammen mit der gegenüber andern Staaten leichtern, ohne starke Steuerbelastung vor sich gehenden Gründungsmöglichkeit, dann aber auch mit der ganzen wirtschaftlichen Entwicklung unseres Landes, die mehr und mehr eine Betriebsform vorzieht, die bei beschränkter Haftbarkeit des Teilhabers durch Zusammenlegung kleiner Risiken den Grossbetrieb durch Konzentration bedeutender Kapitalien ermöglicht. Eine Zusammenstellung[2] zeigt die überraschende Entwicklung in der Schweiz.

Schweizerische Aktiengesellschaften und Kommandit-Aktiengesellschaften.

Jahr	Zahl der Gesellschaften	Aktienkapital in Fr.
1902	2,056	1,881,595,861
1903	2,203	1,801,548,901
1904	2,440	1,739,659,730
1905	2,570	1,844,050,090
1906	2,754	2,000,334,296
1907	2,949	2,270,467,759
1908	3,111	2,471,402,429
1909	3,295	2,599,466,279
1910	3,547	2,723,068,984
1911	3,914	2,963,202,884
1912	4,348	3,232,820,980
	davon 41 Kommanditgesellschaften.	

[1] *Gerloff, W.* Die kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften in der Schweiz. Bern 1906. S. 3 ff.

[2] Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Jahrgang 1903—1913.

Dem Zwecke nach befassten sich im Jahre 1912 die Gesellschaften mit:

Urproduktion	248
Industrie	1,222
Handel	2,324
Verkehr	318
Kultur, Erziehung	123
Kunst und Geselligkeit	81
Sport	32
Total	4,348

1912 wurden durch Uebergang an Privatgesellschaften gegründet: 78 Gesellschaften mit einem Kapital von 34,228,500 Fr.

Ein Vergleich mit Deutschland beweist noch besser, welchen Umfang die Aktiengesellschaften bei uns angenommen haben.

Staat	Jahr	Zahl der Aktiengesellschaften	Kapital	Aktienkapital pro Kopf d. Bevölkerung	Auf 100000 Einw. kommen Aktiengesellschaften
			in Fr.	in Fr.	
Schweiz . .	1909	3,295	2,599,466,279	722	91,5
			in Mk.	in Mk.	
Deutschland [1]	1909	5,222	14,737,330,000	245	8,7

Der Unterschied ist auffallend, wird aber nicht unwesentlich durch den Umstand bedingt, dass in der Schweiz die in Deutschland stark verbreitete „Gesellschaft mit beschränkter Haftung“ nicht besteht, und dementsprechend solche Unternehmungen in der Schweiz als Aktiengesellschaften auftreten. Ausserdem besteht bei uns, wie schon aus der Aufstellung ihrer Zweckbestimmung hervorgeht, eine Reihe von Genossenschaften und Vereinigungen mit humanitären oder erzieherischen Aufgaben in der Form der Aktiengesellschaften.

Selbstredend wären bei der Festsetzung von Steuernormen billige Ausnahmen und Erleichterungen zu gestatten. Trotzdem aber bleibt die Tatsache bestehen, dass die Aktiengesellschaft als Erwerbsunternehmung für die Schweiz ständig an Bedeutung zunimmt. Es ist deshalb durchaus verständlich, wenn das Interesse der Finanz- und Steuerverwaltung sich ihr zuwendet. Im Jahre 1889 schrieb die Regierung des Kantons Basel-Stadt bei Gelegenheit der Vorlage einer Sondersteuer auf anonyme Erwerbsgesellschaften [2]: „Das Ueberhandnehmen der anonymen Gesellschaften legt der Gesetzgebung die Pflicht auf, in der Frage der Besteuerung derselben mit ihrer wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung Schritt zu halten. Konnte man in

[1] *Blum, Leo.* Die steuerliche Ausnutzung der Aktiengesellschaften in Deutschland. 1911. S. 3.

[2] Ratschlag und Gesetzentwurf betreffend die Besteuerung anonymer Erwerbsgesellschaften. 17. Juni 1889. S. 4—5.

der ersten Zeit, wie dies in Basel geschehen ist, auf eine besondere Besteuerung der Aktiengesellschaften verzichten, in der Erwägung, dass es sich um ausnahmsweise Verhältnisse handelt, so wird es jetzt notwendig, die Besteuerung der anonymen Gesellschaften ihrer wirtschaftlichen Bedeutung entsprechend grundsätzlich zu ordnen, dies um so mehr, als die wachsenden Anforderungen an das Staatswesen eine Vermehrung seiner Mittel wünschbar machen."

Die skizzierte Entwicklung ist ein typisches Beispiel der Vorgänge in allen Ländern und speziell in den Kantonen der Schweiz. Die meisten waren in ihren Steuergesetzen gar nicht auf eine Einbeziehung der Aktiengesellschaften, die nur als Ausnahmen und dann noch sehr oft als Wohlfahrtsunternehmungen auftraten, eingerichtet. Als dann die zunehmende Zahl, der ausgesprochene Erwerbscharakter der gegründeten Aktiengesellschaften und die chronischen Finanznöte, ebenso oft auch die Forderungen des bedrängten Klein- und Mittelbetriebs, die nach staatlichem Schutz riefen, zunächst in den industriellen Kantonen dazu drängten, Versäumtes bestmöglich nachzuholen, da geschah dies meist einfach in der Weise, dass man versuchte, die Aktiengesellschaften in den Bereich der auf physische Personen zugeschnittenen Steuergesetze zu bringen. Es konnte nicht anders sein, als dass man damit der Sache oft Zwang antat. Das auf reine Personalsteuern zugeschnittene, auf der Einkommens- und Vermögenssteuer fussende moderne Steuergesetz lässt sich nicht ohne weiteres auf juristische Personen und Betriebsformen anwenden. Tut man es doch, so geschieht es meist mit Gründen, die in ihrer Gesuchtheit nur allzu deutlich erkennen lassen, dass nicht sachliche, sondern rein fiskalische Momente und ausserdem eine gewisse Hilflosigkeit dem Problem gegenüber zu dieser Stellungnahme geführt haben. Ich betrachte es keineswegs als meine Aufgabe, an dieser Stelle das ganze Problem der Steuerbarkeit der Aktiengesellschaften erschöpfend zu behandeln, um so mehr, als die Frage „zu den schwierigsten Aufgaben gehört, die das moderne Wirtschaftsleben dem Steuerrecht und der Steuerpolitik stellt[1]".

Bevor wir die Frage der Wünschbarkeit und Möglichkeit einer Lösung dieses Steuerproblems auf eidgenössischem Boden entscheiden können, wird es gut sein, uns über den Stand der kantonalen Erfassung der Aktiengesellschaften Klarheit zu verschaffen.

Ausserdem erscheint es mir nicht unangebracht, zu überlegen, wie anderwärts im Ausland der Fiskus die Aktiengesell-

[1] *Gerloff, W.* Die kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften in der Schweiz. S. 1.

schaften heranzieht. Insbesondere wird uns die Entwicklung im deutschen Bundesstaat Aufschluss geben, weil auch dort die Frage nach der Möglichkeit einer Steueraufteilung zwischen Reich, Bundesstaaten und Kommunen im Vordergrund des Interesses steht.

Sechstes Kapitel.

Die Steuerbelastung der Aktiengesellschaften in Deutschland[1].

Die Entwicklung der Besteuerung hat die gleichen Bahnen eingeschlagen wie in den Kantonen der Schweiz. Die Einzelstaaten, überrascht durch die schnelle Verbreitung der neuen Betriebsform, haben zunächst jeder auf eigene Faust versucht, durch die bestehenden Steuergesetze den Aktiengesellschaften beizukommen. Im Gegensatz zur Schweiz, wo bis jetzt nur die Kantone vorgegangen sind, haben in Deutschland auch die Kommunen sich mit Steueransprüchen gemeldet.

Zum Zwecke einer guten Uebersicht können wir die deutsche Besteuerung in den Einzelstaaten und Kommunen nach fünf Grundformen gruppieren.

1. Besteuerung im Rahmen eines Ertragsteuersystems.

Verhältnismässig einfach und konfliktlos lässt sich die Besteuerung in einem Staatswesen durchführen, das seine Steuern im wesentlichen auf dem alten System der Ertrags- oder Objektsteuern aufbaut. da hier die Steuerleistung auf die Vermögens- und Einkommensquelle zurückgreift, ohne Rücksicht auf das wirtschaftende Subjekt.

Es sind *Bayern, Elsass-Lothringen, Mecklenburg-Schwerin* und *Mecklenburg-Strelitz,* die auf diese Weise durch Heranziehung zu Grund-, Haus-, Gewerbe- und Kapitalsteuern die Aktiengesellschaften belasten. Bayern erhebt ausserdem bei Errichtung oder Erweiterung einer Aktiengesellschaft 2 % des Grundkapitals oder der Erhöhung als Steuer. Dazu kommen noch Kreis- und Gemeindezulagen.

2. Besteuerung im Rahmen eines Personalsteuergesetzes.

Hier erheben sich nun die Schwierigkeiten der gleichzeitigen Erfassung von Aktiengesellschaften und Aktionär. Wir erkennen dementsprechend vier verschiedene Formen.

a) Beschränkte Besteuerung der Aktiengesellschaft, unbeschränkte der Aktionäre. Der grösste Bundesstaat *Preussen*

[1] Die folgende Orientierung knüpft an an die Darstellung:
Blum, Leo. Die steuerliche Ausnutzung der Aktiengesellschaften in Deutschland. 1911. (Münchner Volkswirtschaftliche Studien. 108. Stück).

besteuert nach diesem Grundsatz. Eine kurze Skizzierung der preussischen Aktiengesellschaftsbesteuerung gibt zugleich einen Begriff ihres Umfangs. Es sind recht beträchtliche Leistungen, die trotz Einschränkung von den Aktiengesellschaften entrichtet werden müssen. Zunächst unterliegt die Gesellschaft der staatlichen Einkommenssteuer; ausserdem der Aktionär unbeschränkt der Einkommens- und Vermögenssteuer. Dazu kommen wechselnde, aber stets beträchtliche Leistungen an die Kommunen. Die Gesellschaft entrichtet den üblichen Kommunalzuschlag, der bis auf etwa 300 % der staatlichen Einkommenssteuer anwächst; ausserdem eine Gewerbesteuer. Der Aktionär hat die kommunale Einkommenssteuer zu entrichten. Bei der Gründung werden grosse Errichtungs- und Stempelabgaben erhoben. Blum berechnet auf Grund sorgfältiger Zusammenstellungen, dass unter normalen Verhältnissen die Dividendensumme einer Aktiengesellschaft bei Gesellschaft und Aktionär zusammen mit etwa 25 % belastet wird. Aehnlich, wenn auch mit etwas mässigen Ansätzen, sind die Steuerverhältnisse in *Württemberg, Baden, Braunschweig, Sachsen-Gotha.*

b) Unbeschränkte Besteuerung der Aktiengesellschaft und der Aktionäre. Hier werden die Aktiengesellschaften vollständig wie physische Personen besteuert. So in *Hamburg* und *Lübeck,* wo dafür dann allerdings die kommunalen Zuschläge wegfallen; ausserdem in *Sachsen* und *Anhalt.*

c) Unbeschränkte Besteuerung der Aktiengesellschaft, beschränkte der Aktionäre. Bremen gestattet zur Milderung der Doppelbesteuerung den Aktionären einen Abzug von den steuerpflichtigen Dividenden in der Höhe von 3½ % des Nennwerts ihrer Aktien; ähnlich *Oldenburg.*

d) Besteuerung der Aktiengesellschaft, keine Besteuerung des Aktionärs. Hessen gestattet dem Aktionär Abzug seines Aktienbesitzes vom steuerpflichtigen Vermögen und der Dividenden vom Einkommen.

Eine reiche Musterkarte der verschiedensten Formen tritt uns entgegen. Keine einzige bietet wirklich eine befriedigende Lösung. Gegen die Einbeziehung der Aktiengesellschaften in den Geltungsbereich der gewöhnlichen Personalsteuergesetze erheben sich sofort gewichtige Bedenken. Es ist das Problem der Doppelbesteuerung oder Doppelbelastung, das sich darin äussert, dass sowohl die Gesellschaft wie auch der einzelne Aktionär das gleiche Vermögen und Einkommen gesondert versteuern müssen. Die Frage nach der Rechtmässigkeit eines solchen Vorgehens löst sich in letzter Linie auf in eine Untersuchung darüber, ob eine Aktiengesellschaft als juristische Person ein eigenes Vermögen und ein eigenes Einkommen besitzt.

In Theorie und Praxis, in kommunalen und staatlichen Parlamenten ist diese Frage oft sehr leidenschaftlich erörtert worden. Die scharfen Einwendungen gegen die Einbeziehung der gesonderten Steuerpflicht der Aktiengesellschaften bei Anlass der parlamentarischen Beratung der Eidgenössischen Kriegssteuer beweisen, dass der Streit darüber noch keineswegs zur Ruhe gekommen ist. Mir scheint, dass zu Unrecht der Entscheid darüber, ob es sachlich gerechtfertigt sei, die Aktiengesellschaften zu besondern Steuerleistungen heranzuziehen, von der Beantwortung dieser rein theoretischen Frage abhängig gemacht wird. Sowohl Gerloff, fussend auf Faisting, Neumann, Heckel und andere, wie auch Blum erklären meines Erachtens durchaus mit Recht, dass aus der wirtschaftlichen Eigenart und der Tatsache, dass die Aktiengesellschaft sich als juristische Person qualifiziere, keineswegs das Vorhandensein eines eigenen Vermögens und Einkommens behauptet werden könne.

„Die Aktiengesellschaft ist nur hinsichtlich der Produktion, nicht aber hinsichtlich der Konsumation ein wirtschaftendes Subjekt[1].“ Die wirtschaftliche Eigenart der Aktiengesellschaft besteht darin, dass das Risiko eines geschäftlichen Unternehmens durch Verteilung auf einen grossen Personenkreis und Fixierung der Haftpflicht auf bestimmte Anteile begrenzt wird. Sie erfüllt also den Zweck, ein Unternehmen zu ermöglichen, das die Kapitalkraft des einzelnen übersteigt. Entsteht so das Aktien-Kapital durch Zusammenlegung einzelner Teile des Vermögens physischer Personen, die es als solches in ihrem Vermögensbesitz aufführen und versteuern, so entscheidet sich die Frage nach dem Vorhandensein eines eigenen Vermögens der Aktiengesellschaft in verneinendem Sinne; ebenso folgerichtig auch in bezug auf das Einkommen.

Es ist deshalb unrichtig, die Aktiengesellschaft als solche der Subjektbesteuerung, der man dadurch Gewalt antun müsste, zu unterwerfen. Dies um so mehr, als gerade die Postulate moderner Personalbesteuerung, wie Existenzminimum und Progression sich kaum auf die Aktiengesellschaft anwenden lassen, da dieser alle die Merkmale persönlicher Leistungsfähigkeit abgehen, und auch die Höhe des Reingewinns, ohne zum Gesamtkapital in Beziehung gesetzt zu werden, keineswegs einen Massstab für die wirtschaftliche Prosperität des Unternehmens gibt. Versteht man unter Doppelbesteuerung „jede mehrfache steuerrechtliche Inanspruchnahme desselben

[1] *v. Heckel, M.* Die Besteuerung der Aktiengesellschaften in Deutschland. (Bankarchiv 4. Jahrgang) S. 50.

Steuerobjektes[1]", so liegt unstreitig in der gleichzeitigen Besteuerung von Aktiengesellschaft und Aktionär für die gleichen Vermögens- und Einkommensteile eine solche vor. Im engern und eigentlichen Sinne wird man unter Doppelbesteuerung nur die mehrfache Heranziehung des gleichen Steuerobjektes in der Konkurrenz mehrerer Steuergewalten, also interterritoriale oder interkantonale Doppelbesteuerung verstehen dürfen, da die Steuerpraxis längst und unangefochten innerhalb des gleichen Steuergebietes, beispielsweise durch gleichzeitige Patenttaxen und Einkommènssteuern bewusst das nämliche Steuerobjekt mehrfach belastet.

Allerdings fehlt es auch keineswegs an Stimmen, die grundsätzlich überhaupt das Vorhandensein des Merkmals der Doppelbesteuerung in der Aktiengesellschaftsbesteuerung verneinen. So erklärt Speiser[2], dass angesichts der vollständigen Absonderung des Vermögens der Gesellschaft von dem des Aktionärs, und da Doppelbesteuerung die Identität des Steuerobjektes verlange, die gleichzeitige Besteuerung von Gesellschaft und Aktionär nicht unter den rechtlichen Begriff der Doppelbesteuerung falle. Tatsächlich hat die Steuerpraxis nicht nur in der Schweiz, sondern auch in Deutschland sich dieser Auffassung angeschlossen, nicht, weil sie theoretisch richtig wäre, sondern weil sie dem Wunsche der Finanzverwaltungen entsprach und zugleich einen gangbaren Ausweg aus dem unangenehmen Dilemma bot. Die besonderen Verhältnisse der Schweiz sollen in anderem Zusammenhang besprochen werden; einige allgemeine Betrachtungen aber scheinen mir angebracht.

Die Verteidiger der unbeschränkten Steuerpflicht der Aktiengesellschaften und des Aktionärs konnten in der Praxis nun doch die Augen nicht verschliessen vor den starken Unzuträglichkeiten und Ungerechtigkeiten einer ungemilderten Durchführung, und man suchte in verschiedenen deutschen Staaten die Wirkungen durch allerlei Massnahmen abzuschwächen. Darin liegt unstreitig ein gewisses Zugeständnis dafür, dass man theoretisch eine unhaltbare Position verteidigt, denn sonst wäre ein solches Entgegenkommen unverständlich und unbillig. Die Erleichterungen lassen sich in zwei Gruppen gliedern. Entweder wird bei den Aktiengesellschaften nicht der ganze, sondern nur ein Teil des Reingewinns als steuerpflichtig erklärt (Königreich Sachsen, Sachsen-Koburg) oder es werden nachträglich entweder der Aktiengesellschaft oder dem Aktionär gewisse Abzüge bewilligt. Das erstere ist der Fall in Olden-

[1] *Gerloff, W.* A. a. O. S. 165.

[2] Handwörterbuch der Schweizer. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, herausgegeben von Professor Reichesberg. Artikel: Doppelbesteuerung, von Prof. Speiser.

burg und Bremen, das letztere in der überwiegenden Mehrzahl der deutschen Bundesstaaten. Es ist also offensichtlich, dass die verschiedensten Modifikationen bestehender Steuergesetze vorgenommen werden müssen, „um den für physische Personen bestimmten Steuerrock auch für die Aktiengesellschaften einigermassen passend zu machen[1]".

Nun aber schliesst die Ablehnung des Rechts, die Aktiengesellschaften neben dem Aktionär auf Grund der bestehenden Subjektsteuergesetze zu Leistungen heranzuziehen, keineswegs aus, dass nicht gestützt auf einwandfreie Gründe ein eigenes Steuerrecht normiert werde. Sowohl Gerloff als auch Blum bejahen diese Möglichkeit. Die Rechtfertigung einer besondern Besteuerung der Aktiengesellschaften neben der uneingeschränkten persönlichen Besteuerung der Aktionäre ergibt sich nach Gerloff als Gegenleistung für die vom Staate gewährte rechtliche Vorzugsstellung, die in der beschränkten Haftbarkeit, der Befugnis zur Ausgabe von Inhaberpapieren, die eine leichte Mittelbeschaffung erleichtern, und anderseits als Entgelt für die „sichtlich über das gewöhnliche Mass hinausgehende Inanspruchnahme der bestehenden öffentlichen Einrichtungen und Anstalten[2]". Er nennt als solche Staatshilfe den Rechtsschutz, den militärischen Schutz, die diplomatische Vertretung, handelspolitische Verträge und die Einrichtungen der Arbeiterwohlfahrt, die gerade durch die Arbeiterschaft von Aktienunternehmungen oft sehr stark belastet werden, während der Ertrag des Unternehmens vielleicht vorzugsweise ins Ausland abwandert und dort verbraucht wird, ohne dass er vom Staate, in dem sich die Aktiengesellschaft befindet, gefasst werden kann. Blum[3] schliesst sich diesen Gründen an und erwähnt als weitern die Wünschbarkeit ausgleichender Gerechtigkeit gegenüber dem Privatunternehmen, das mit Steuern belastet dem unbesteuerten Aktienunternehmen gegenüber kaum mehr konkurrenzfähig bleiben könnte. Dazu kommt noch der praktische Grund, dass eine Erhebung der Steuer bei der Aktiengesellschaft sich schon deswegen besser eignet, als es dadurch möglich ist, das entstehende Einkommen in seiner Gesamtheit an der Quelle zu fassen, bevor es durch die vielen Kanäle abläuft und unter Umständen bei den Aktionären kaum mehr zu erfassen ist.

Dass die einzelnen Staaten sich nun nicht einfach darauf beschränkt haben, die Aktiengesellschaft heranzuziehen und den Aktionär freizulassen, hat seinen sehr triftigen Grund im Wesen der Aktiengesellschaft, deren wesentliches Merkmal die vollständige Unabhängigkeit der Aktiengesellschaft vom Aktionär

[1] *Gerloff, W.* A. a. O. S. 153.
[2] „ „ A. a. O. S. 192.
[3] *Blum, L.* A. a. O. S. 144.

darstellt. Diese zeigt sich darin, dass nur in den wenigsten Fällen das Domizil des Unternehmens identisch ist mit dem Domizil des Teilhabers. Durch diese lokale Trennung entsteht sowohl in der kommunalen als auch in der Staatsbesteuerung die Konkurrenz zweier Staatsgewalten. In einem Einheitsstaat wird diese Trennung für den inländischen Aktienbesitz nicht in Betracht kommen; schwieriger ist die Frage schon in einem Lande, das viel ausländisches Kapital in inländischen Aktienunternehmungen und anderseits inländisches Vermögen in fremden Gesellschaften hat. Am schwierigsten aber gestaltet sich die Frage in einem Bundesstaat, dessen einzelne Staaten in Steuerfragen selbständig vorgehen. Weder die alleinige Besteuerung des Wohnsitzes der Gesellschaft, noch die des Aktionärs wird alle Teile befriedigen können.

Es erhebt sich also die schwierige Frage, wie es möglich wäre, eine angemessene Aufteilung der Steuer vorzunehmen. Einzelne Kantone der Schweiz haben eine solche Lösung versucht; die meisten und ebenso sämtliche deutsche Bundesstaaten haben ohne viel Kopfzerbrechen den Knoten einfach zerhauen, indem sie in Anlehnung an ihre Steuergesetze sowohl Gesellschaft als Aktionär besteuern, ohne Rücksicht darauf, ob Aktiengesellschaft oder Teilhaber in einem andern Steuergebiete schon herangezogen werden. Damit ist die Grundlage materieller interkantonaler oder interterritorialer Doppelbesteuerung gegeben. Allerdings sind in materieller Beziehung die Einzelstaaten insofern nicht unabhängig, als sie mehr und mehr genötigt sein werden, gegenseitige Rücksichten zu tragen, da bei übermässiger Anziehung der Steuerschraube Gefahr besteht, dass eine Abwanderung der Gesellschaften nach dem Orte geringerer Belastung erfolgt und die Neugründung unterbunden wird. Will man nicht die Henne töten, die die goldenen Eier legt, so wird jeder Staat im eigensten Interesse die Steuern nicht allzu hoch ansetzen.

Diese praktischen Gründe wie auch die allgemeinen Erörterungen über die Zweckmässigkeit einer Besteuerung der Aktiengesellschaften sprechen nicht sowohl einer Unterstellung unter die gewöhnlichen Steuergesetze als vielmehr einer *Sondersteuer für Aktiengesellschaften* das Wort. Eine solche Steuer hätte den grossen Vorteil, dass sie auf die Eigenheiten und das Wesen der besteuerten Betriebsformen Rücksicht nehmen könnte und sich als Grundlage für eine gleichartige und gleichmässige Besteuerung durch sämtliche Einzelstaaten eignete. Tatsächlich haben bis jetzt einzelne Staatswesen mit Erfolg versucht, diesen für die Zukunft allein gangbaren Weg einzuschlagen. Ich erwähne Oesterreich, Russland und den Kanton Basel-Stadt.

Oesterreich[1] erhebt nach dem Gesetz vom 25. Oktober 1896 im Rahmen der direkten Personalsteuern eine Erwerbssteuer von den der öffentlichen Rechnungslegung unterworfenen Unternehmungen. Sie beläuft sich auf 10 % des Reinertrags des abgelaufenen Jahres, einschliesslich der Prioritäten- und Hypothekarschuldzinsen, und steigt, falls die Dividende mehr als 10 % beträgt, um 2 % vom Mehrertrag bei einer Dividende von 11 bis 15 % und 4 % vom Mehrertrag, falls sie noch höher ist. *Russland* hat durch das Gesetz vom 15. Januar 1906 eine Sondersteuer auf Erwerbsgesellschaften eingeführt. Sie zerfällt in eine Steuer vom Grundkapital, die bei 3 % Reingewinn 0,15 % des Kapitals, bei höherem Ertrag 0,20 % desselben beträgt und einer Steuer vom Reingewinn, die je nach der Höhe des Ertrags 3 % bis 14 % des Gewinns erhebt. Der *Kanton Basel-Stadt* hat schon viel früher, nämlich 1889, nach den gleichen Grundsätzen die Aktiengesellschaften zu Steuerleistungen herangezogen. Ich behalte mir eine gesonderte Betrachtung dieser Steuer in anderem Zusammenhang vor.

Eine derartige Lösung wäre allerdings viel besser durchführbar auf dem Gebiete des Gesamtreichs, als auf dem der einzelnen Bundesstaaten. Ein anderes Moment spricht ebenfalls dafür. Wenn man, wie es geschehen ist, die Steuerpflicht der Aktiengesellschaften damit begründet, dass man sie als Gegenleistung für die vom Staate den Gesellschaften gewährten Sonderleistungen rechtfertigt, so ist der Einwand wohl berechtigt, dass wenigstens teilweise dabei gerade Institutionen des Reichs in Frage kommen, so der Rechtsschutz, der militärische, diplomatische und handelspolitische Schutz. Ohne Zweifel hätte daher auch das Reich ein Recht, dieses von ihm geschützte Steuerobjekt für sich in Anspruch zu nehmen. Im weiteren wäre damit die Gefahr ungerechtfertigter Doppelbesteuerung und der Abwanderung vom steuerlich höher belastenden zum milder steuernden Einzelstaate gehoben.

Eine grosszügige und einheitliche, dabei massvolle Sondersteuer für Aktiengesellschaften ist sicher ungleich besser von Bundes wegen durchzuführen; ja, das Chaos einzelstaatlicher Erfassung verlangt gebieterisch eine einheitliche Lösung. Leider stehen der Ausführung dieses Gedankens sowohl in Deutschland wie auch in der Schweiz starke, fast unüberwindliche Bedenken gegenüber. Die Einzelstaaten und Kantone, die in Steuerfragen durchaus souverän sind, werden sich nicht gern ein so dankbares und für die Zukunft vielversprechendes Steuerobjekt nehmen lassen, um so mehr, als einzelne von ihnen bereits starke Erträgnisse erhalten und tatsächlich auch für die Aktiengesellschaften gewichtige Opfer übernehmen müssen.

[1] *v. Heckel, M.* Lehrbuch der Finanzwissenschaft. I. S. 311 ff.

Einzelstaatliche und Reichsbesteuerung unabhängig nebeneinander geht nicht an. Im Deutschen Reich hat sich die Trennung so vollzogen, dass das Reich die Aktiengesellschaften durch eine Anzahl Stempelabgaben belastet und die Besteuerung selbst den Einzelstaaten überlässt. Noch ein zweites wäre möglich. Das Reich schafft eine allgemeine Steuer auf Aktiengesellschaften und lässt die Einzelstaaten im Verhältnis der auf ihrem Gebiet domizilierten Gesellschaften und deren Kapital und Reingewinn am Erträgnis partizipieren.

Welcher Weg der gangbarere und aussichtsreichere ist, wird erst zu entscheiden sein, wenn wir die Verhältnisse in den Kantonen der Schweiz kennen gelernt haben. Zunächst eine kurze Skizzierung der Lösung im *Deutschen Reich*. Bei der ständigen Finanznot und den unendlich vielen Versuchen, diese zu beseitigen, hat das Deutsche Reich sehr bald begonnen, die zunehmende Kapitalkraft der Aktiengesellschaften in den Dienst seiner Einnahmenvermehrung zu stellen. Keiner der vielen Reformversuche ist vorbeigegangen, ohne dass nicht in dieser oder jener Weise der Aktiengesellschaften gedacht worden wäre. Heute ist die Gesamtheit aller dieser im Laufe der Zeit entstandenen Abgaben zusammengefasst in dem Reichsstempelgesetz vom 15. Juli 1909. Es ist eine reichhaltige Sammlung von Steuern und Abgaben, die hier unter dem gemeinsamen Namen *Stempelsteuern* erscheint. Von der Gründung bis zur Liquidation der Aktiengesellschaft ist kaum ein Vorgang oder eine Lebensäusserung, die unbesteuert geblieben sind. Schon seit dem 1. Juli 1881 erhebt das Reich bei der Gründung oder Kapitalerhöhung einer Aktiengesellschaft eine Stempelabgabe. Der heutige Satz beträgt 3 % des Nennwerts der Aktien und gilt auch bei Fusionen oder Transaktionen. Beschafft sich die Aktiengesellschaft neues Kapital durch Anleihen, so hat sie vom Nennwert der Schuldverschreibung 2 % zu entrichten; Pfandbriefe zahlen nur 5 %o. Wie bei der Entstehung und Erweiterung sucht das Reich auch bei spätern Umsätzen Einnahmen zu erzielen. Kauf von Aktien oder Genussscheinen unterliegt einer Steuer von $^3/_{10}$ %o vom Werte; die gleiche Steuer ist bei erstmaliger Zuteilung gezeichneter Aktien zu zahlen. Bei Schuldverschreibungen inländischer Aktiengesellschaften und bei Pfandbriefen beträgt diese Umsatzsteuer $^2/_{10}$ %o.

Endlich erfasst das Reich seit 1906 durch die *Tantiemensteuer* die Vergütungen an den Verwaltungsrat und die Aufsichtsbehörden der Aktiengesellschaften. Die Steuer beträgt 8 % der Vergütungen, falls die Gesamtsumme der ausgerichteten Vergütungen 5000 Mark übersteigt. Die Reichsfinanzreform von 1909 hat als letzten Beitrag in dieses Steuerbukett die *Talonsteuer* gebracht, die vom Reichstag an Stelle der von

der Regierung vorgeschlagenen Kotierungsteuer beschlossen wurde. Gewinnanteilscheinbogen inländischer und im Inland ausgegebener ausländischer Aktien zahlen alle zehn Jahre und zwar erstmals im zehnten Jahre nach der ersten Ausgabe der Aktien eine Abgabe von 1 % des Nennwertes des einbezahlten Kapitals. Auch Gesellschaften, die keine Gewinnanteilscheine ausgeben, werden zur Steuer herangezogen. Schlecht rentierenden Gesellschaften wird ein Abzug gewährt, falls der im Durchschnitt der letzten zehn Jahre verteilte Gewinn nicht 4 % betrug. In gleicher Weise zahlen Zinsbogen von Schuldverschreibungen der Aktiengesellschaften 5 ‰ des Nennwertes, solche von Pfandbriefen und Schuldverschreibungen inländischer Eisenbahngesellschaften, der Kommunen und Kommunalverbände 2 ‰ des Wertes. Steuerfrei sind Zinsbogen von Renten- und Schuldverschreibungen des Reiches und der Bundesstaaten.

Gerade diese Talonsteuer wird, nachdem die Uebergangs- und Einweisungszeit vorbei ist, dem Reiche beträchtliche Einkünfte bringen. 1910 brachte sie einen Ertrag von 8,3 Millionen Mark. Dafür spricht schon die Tatsache, dass die Gesellschaften durch starke jährliche Rückstellungen den Betrag der Steuer im voraus amortisieren. Dabei besitzt die Talonsteuer den Vorteil leichter Erhebbarkeit. Sie hat in ihrer Anlage allerdings den Nachteil, dass sie die Rendite der Aktiengesellschaft nur unwesentlich berücksichtigt. Dieser Fehler könnte aber wohl durch Abstufung der Steuer mit Rücksicht auf den durchschnittlichen Ertrag der verflossenen zehn Jahre leicht verbessert werden. Sie zieht allerdings auch Schuldverschreibungen von Kommunen und Eisenbahngesellschaften zur Steuer heran; ihrer Wirkung nach aber bleibt sie trotzdem eine fast ausschliessliche Aktiengesellschaftssteuer. Im grossen und ganzen kann kaum gesagt werden, dass das Deutsche Reich die Aktiengesellschaften nicht recht energisch zu Steuerleistungen heranziehe.

Siebtes Kapitel.

Die Steuerbelastung der Aktiengesellschaften in der Schweiz[1].

Nach den allgemeinen Ausführungen des früheren Abschnitts bedarf es zunächst wohl einer kurzen Uebersicht über den gegenwärtigen Stand der Steuerfassung der Aktiengesellschaften in den Kantonen. Es zeigt sich eine ähnliche Entwicklung und Gruppierung wie in den deutschen Einzel-

[1] Vgl. *Gerloff, W.* Die kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften in der Schweiz. Bern. 1906.

staaten, allerdings mit zwei Erweiterungen. Zwei Kantone (Waadt und Glarus) haben versucht, in Würdigung der Schwierigkeit einer gerechten Besteuerung eine Teilung der Steuer zwischen Gesellschaft und Aktionär vorzunehmen. Basel-Stadt hat eine Sondersteuer und St. Gallen ist, allerdings im Rahmen des allgemeinen Steuergesetzes, diesem Beispiel gefolgt.

1. Besteuerung im Rahmen eines Ertragssteuersystems. Es betrifft dies die Kantone *Genf, Wallis, Freiburg* und *Appenzell I.-Rh.* Appenzell I.-Rh. erhebt nur eine Grundsteuer, Wallis unterwirft die Aktiengesellschaft der Grund-, Gebäude-, Gewerbe- und Mobiliarsteuer, Genf hat eine Immobiliarsteuer, Freiburg Mobiliar-, Handels- und Gewerbesteuer, bei Grundeigentum auch Immobiliarsteuer.

2. Besteuerung im Rahmen eines Personalsteuergesetzes. Hier nun begegnen wir mannigfachen Versuchen der Unterstellung der Aktiengesellschaften.

a) Beschränkte Besteuerung der Aktiengesellschaft, unbeschränkte der Aktionäre. Unter diese Gruppe fallen die Kantone Luzern, Appenzell A.-Rh., Zürich.

In *Luzern* sind die Aktiengesellschaften sowohl der Vermögens- wie auch der Einkommenssteuer nur beschränkt unterworfen. Abzugsberechtigt ist vom Gesellschaftsvermögen das einbezahlte Aktienkapital und vom Ueberschuss eine 3 %ige Dividende. Die Aktionäre sind voll steuerpflichtig für ihr Aktienkapital; die Dividenden dagegen sind steuerfrei.

Appenzell A.-Rh. erhebt bei der Aktiengesellschaft die Vermögenssteuer nur vom Reservefonds. Der gesamte Reinertrag dagegen, nach Abzug der üblichen 4 % des versteuerten Reservefonds, ist einkommenssteuerpflichtig. Die Aktionäre unterliegen mit dem Kurswert ihrer Aktien kantonalen Steuern.

Zürich hat schon mehrmals Anläufe zu einer Reform unternommen; die Zürcher Handelskammer hat zu verschiedenen Malen Vorschläge für eine Aktiengesellschaftssteuer oder Gewerbesteuer gemacht. Bis jetzt sind alle Versuche gescheitert. Die gegenwärtige Praxis fasst die Vermögenssteuer vom Reservefonds, die Einkommenssteuer von dem nach Abzug von 4 % des Aktienkapitals und der Reserven verbleibenden Reinertrag. Der Aktionär ist uneingeschränkt steuerpflichtig.

b) Unbeschränkte Besteuerung der Aktiengesellschaft und der Aktionäre. Dahin gehören die Kantone Obwalden, Baselland, Tessin, Aargau.

Obwalden besteuert die Aktiengesellschaft wie auch den Aktionär durch Vermögens- und Erwerbssteuer, die allerdings beide nur mässige Ansätze aufweisen.

Baselland hat die Frage der Besteuerung der Aktiengesellschaften im Jahre 1901 durch ein besonderes „Gesetz betreffend die Steuerpflicht der Korporationen, Aktiengesellschaften, Genossenschaften und ähnlicher Verbände" geregelt. Die Aktiengesellschaft unterliegt in vollem Umfang der progressiven Vermögens- und Einkommenssteuer. Ausserdem haben die Aktionäre Aktienbesitz und Dividenden noch persönlich zu versteuern.

Tessin, das infolge chronisch schlechter Finanzlage sehr hohe Steuern erhebt, unterwirft die Aktiengesellschaft der gewöhnlichen Vermögenssteuer; dazu kommt, im Gegensatz zur progressiven der physischen Personen, eine proportionale Einkommenssteuer. Der Aktionär ist voll steuerpflichtig.

Aargau. Die Aktiengesellschaften unterliegen den ordentlichen Staatssteuern, ausserdem einer besondern Patentsteuer. Besitzer von Aktien kantonaler Gesellschaften sind vermögenssteuerfrei; die Inhaber ausserkantonaler Aktien dagegen sind der Steuer unterworfen.

c) Besteuerung der Aktiengesellschaft, keine Besteuerung des Aktionärs. Zu dieser Gruppe, die eine Doppelbesteuerung des Aktienbesitzes vermeiden will, gehört eine Reihe von Kantonen: Schwyz, Nidwalden, Thurgau, Uri, Graubünden, Schaffhausen, Neuenburg, Zug, Bern, Solothurn.

Schwyz. Die Aktiengesellschaften unterliegen der proportionalen Vermögenssteuer. Die Aktionäre gehen frei aus.

Nidwalden. Die Gesellschaft zahlt die Vermögenssteuer vom gesamten Kapital, zuzüglich des Reservefonds. Aktionäre kantonaler Gesellschaften sind mit ihrem Aktienbesitz steuerfrei, solche dagegen ausserkantonaler Aktienunternehmungen haben diese nach ihrem Nominalwert zu versteuern.

Thurgau. Die Aktiengesellschaften unterliegen der Vermögens- und Erwerbssteuer. Aktionäre sind weder für ihren Aktienbesitz noch für die Dividende steuerpflichtig. Inhaber nichtschweizerischer Aktien haben diese zu versteuern.

Uri. Die Gesellschaft ist für das einbezahlte Aktienkapital und die Reserven vermögens- und erwerbssteuerpflichtig. Eigentümer kantonaler Aktien haben diese nicht mehr zu versteuern; Aktien auswärtiger Gesellschaften sind zum Nennwert zu versteuern.

Graubünden. Die Aktiengesellschaft unterliegt der Vermögens- und Erwerbssteuer in vollem Umfang. Die Aktionäre sind für Aktienbesitz und Dividenden steuerfrei, auch für ausserkantonale Aktien, wenn die betreffende Gesellschaft am Geschäftsdomizil besteuert wird.

Schaffhausen. Die Gesellschaft wird für ihr Vermögen und ihren Erwerb nach den kantonalen Gesetzen besteuert. Aktionäre kantonaler Aktiengesellschaften bleiben steuerfrei; Aktien ausserkantonaler Gesellschaften gehören zum steuerbaren Vermögen.

Neuenburg. Die Aktiengesellschaft unterliegt der proportionalen Vermögens- und Erwerbssteuer. Aktionäre kantonaler Gesellschaften sind für Aktienbesitz und Dividenden steuerfrei. Aktien ausserkantonaler Gesellschaften sind vermögenssteuerpflichtig.

Zug. Die Gesellschaft bezahlt Vermögens- und Patentsteuer in vollem Umfang. Aktionäre kantonaler Gesellschaften sind frei, solche ausserkantonaler Aktiengesellschaften versteuern ihre Aktien nach dem Ertragswert.

Bern. Die Aktiengesellschaft entrichtet unbeschränkt die Einkommens- und Vermögenssteuer. Aktionäre kantonaler Gesellschaften sind steuerfrei; Besitzer ausserkantonaler Aktien sind für die daraus bezogenen Dividenden einkommenssteuerpflichtig.

Solothurn. Die Gesellschaft ist vermögens- und einkommenssteuerpflichtig. Aktionäre kantonaler Gesellschaften sind frei; ausserkantonale Aktien müssen sowohl als Vermögen wie auch als Dividenden versteuert werden.

d) Aufteilung der Steuer zwischen Gesellschaft und Aktionär. Hier figurieren die Kantone Waadt und Glarus.

Waadt. Die Aktiengesellschaft unterliegt, soweit sie Grundeigentum hat, wie physische Personen der Immobiliarsteuer; sonst aber wird die Vermögenssteuer nur für den das Aktienkapital übersteigenden Betrag erhoben. Der Erwerb dagegen ist in vollem Umfang steuerpflichtig. Ausserdem wird eine Patentsteuer erhoben. Die Aktionäre selbst sind für ihre Aktien vermögenssteuerpflichtig.

Glarus. Die Gesellschaft ist für das einbezahlte Aktienkapital und die Reserven vermögenssteuerpflichtig, bei Ausschaltung der Progression. Steuerfrei sind Gesellschaften, die nur ihren Sitz, aber keinen Betrieb im Kanton haben. Der Besitzer kantonaler Aktien darf von seinem Gesamtsteuerbetrag den Teil in Abzug bringen, den die Gesellschaft für ihn bezahlt hat. Ausserkantonale Aktien sind zum Kurswert vermögenssteuerpflichtig.

3. Besteuerung durch eine Spezialsteuer.

Die offensichtlichen Mängel einer Unterwerfung der Aktiengesellschaften unter die Personalsteuergesetze haben dazu geführt, dass einzelne Kantone versucht haben, auf dem richtigen Weg einer Sondersteuer den Erwerbsgesellschaften beizukommen. Es sind dies St. Gallen und Basel-Stadt.

St. Gallen hat nach einem Vorschlag der Zürcher Handelskammer im Jahre 1903 bei der Revision seines Steuergesetzes, allerdings in Anlehnung an die allgemeine Einkommens- und Vermögenssteuer, jedoch mit weitgehender Berücksichtigung ihrer Eigenart, die Besteuerung der Aktiengesellschaften neu geregelt, und zwar in einem besondern Abschnitt über *„Besteuerung der Erwerbsgesellschaften"*. Die Gesellschaft bezahlt im Gegensatz zur progressiven Steuer der physischen Personen eine Vermögenssteuer von 2 ‰ des einbezahlten Kapitals und der Reserven. Der Erwerb, abzüglich 4 % des der Vermögenssteuer unterliegenden Kapitals, zahlt eine Steuer und zwar so viel vom steuerpflichtigen Erwerb, als im verflossenen Jahre Dividende bezahlt wurde; im Minimum aber 5 %, im Maximum 15 %. Die Hälfte des Ertrags fällt dem Staat, die andere Hälfte den Gemeinden zu. Die Aktionäre sind voll vermögens- und erwerbsteuerpflichtig.

Basel-Stadt ist der einzige Kanton, der von Anfang an den richtigen Weg einer Sondersteuer beschritt. Von 1879 an besass er eine Patentgebühr, die ½ ‰ des Aktienkapitals betrug. Am 14. Oktober 1889 erliess der Kanton sodann das *„Gesetz betreffend die Besteuerung der anonymen Erwerbsgesellschaften"*, das in der Folge in den Jahren 1902 und 1908 nur unwesentlich revidiert wurde. Der prinzipiellen Wichtigkeit wegen sei das Gesetz etwas ausführlicher behandelt. Die Steuer teilt sich in eine Kapitalsteuer und eine Ertragssteuer. Für Aktiengesellschaften, die uns hier allein interessieren, beträgt die Kapitalsteuer für das einbezahlte Kapital 1½ vom Tausend, für das nicht einbezahlte Kapital ⅜ vom Tausend. Die Ertragssteuer beträgt 1½ vom Hundert des gesamten Gewinns, einschliesslich der Einlagen in Reserve- und Amortisationsfonds. Die Aktionäre selbst sind nach Massgabe des kantonalen Steuergesetzes voll steuerpflichtig. Ueber die finanzielle Bedeutung der Steuer gibt die folgende Aufstellung Aufschluss.

Ertrag der „Steuer der anonymen Erwerbsgesellschaften"
in Franken.

Jahr	Kapitalsteuer	Ertragssteuer	Total
1908	367,134.75	252,268.45	619,403.20
1909	366,135.15	260,606.90	626,742.05
1910	384,753.95	296,069.48	680,823.43
1911	478,248.40	340,098.45	818,346.85
1912	483,774.30	365,228.45	849,002.75
1913	497,781.75	380,968.10	878,749.85

1913: *a) Kapitalsteuer:*

1½ ‰ von Fr. 308,123,018.— (einbezahltes Aktienkapital) . . . = Fr. 462,184.55

⅜ ‰ von Fr. 70,551,930.— (nicht einbezahltes Aktienkapital) . . = „ 26,457.10

b) Ertragssteuer:

½ % von Fr. 25,418.733.— Ertrag = Fr. 381,281.50

Gesamtsteuereinnahme des Kantons Basel-Stadt 1913 . . . . . Fr. 11,109,270.63

Steuer der anonymen Erwerbsgesellschaften „ 878,749.85

Anteil der Steuer der anonymen Erwerbsgesellschaften am Gesamtsteuerertrag

ca. 7,9 %.

Es sind also beträchtliche Beträge, trotzdem die Steuer äusserst mässig angesetzt ist und keinerlei Progression anwendet.

*

Wir sind am Schlusse unserer kurzen Uebersicht. Im Gegensatz zu den deutschen Einzelstaaten ist in der Mehrzahl der Kantone das Bestreben deutlich fühlbar, den besonderen Verhältnissen der Aktiengesellschaften Rechnung zu tragen. Es gibt nur vereinzelte Fälle, wo ähnlich rücksichtslos vorgegangen wird wie in einer Reihe deutscher Staaten.

Die Steuerbelastung ist dementsprechend auch bedeutend geringer. Wie verschieden allerdings dennoch die Wirkungen sind, zeigen die Ergebnisse der *Steuerstatistik des Schweizerischen Städteverbandes*[1] aus dem Jahre 1909.

Einige Proben daraus mögen das Gesagte beleuchten.

Kantonale Belastung der Aktiengesellschaften.

Orte	Aktienkapital 1,000,000 Fr. Immobilien . — Ertrag 10 % 100,000 „		5,000,000 Fr. 300,000 „ 500,000 „		10,000,000 Fr. 500,000 „ 1,000,000 „	
	v. Kapital Fr.	v. Ertrag Fr.	v. Kapital Fr.	v. Ertrag Fr.	v. Kapital Fr.	v. Ertrag Fr.
Zürich . .	1,807	5,967	11,722	32,647	22,172	65,997
Bern . .	—	6,750	1,350	32,940	2,250	66,150
Luzern . .	2,320	2,730	12,000	13,650	26,000	27,300
Glarus . .	10,080	—	33,000	—	66,000	—
Basel . .	1,800	1,350	9,000	6,750	19,125	13,875
St. Gallen .	3,650	3,640	13,500	20,800	26,500	46,800
Chur . .	11,225	11,248	59,225	67,728	119,225	124,828
Lausanne .	1,035	2,142	6,312	12,382	13,892	34,782
Neuenburg	6,000	1,872	30,000	9,360	60,000	18,720
Genf . .	—	1,500 + taxe prof.	—	7,500 + taxe prof.	—	15,000 + taxe prof.

[1] Steuerstatistik des Schweiz. Städteverbandes (Zeitschrift für Schweiz. Statistik. 44. Jahrgang. 1909).

Es wären daher auch in der Schweiz genügend Gründe für eine durchgreifende Reform der Besteuerung der Aktiengesellschaften vorhanden. Dass sie in der Richtung einer Sonderbesteuerung zu geschehen hätte, erscheint mir selbstverständlich. Berechtigten Anlass dazu gäbe schon die leidige Tatsache allein, dass wir fortgesetzt das unerfreuliche Schauspiel erleben, wie Aktiengesellschaften, sobald ein Kanton etwas schärfer zufasst, so rasch als möglich sich in einen anderen flüchten. Steiger[1] kommt auf Grund einer vergleichenden Studie zu folgendem Ergebnis:

„Eine angemessene Besteuerung der anonymen Gesellschaften kann nur durch Sondersteuer erzielt werden, und zwar bei den gewöhnlichen Aktiengesellschaften am besten dadurch, dass das Gesellschaftskapital (Aktienkapital — Reserven) einer bestimmten mässigen Steuer ohne Progression unterworfen wird, ebenso der Ertrag nach einem bestimmten Satz. Die Gemeindesteuer kann entweder in Form von Zuschlägen zur Staatssteuer erhoben werden oder man kann die Gemeinde am Ertrag der Staatssteuer partizipieren lassen."

Die Regelung geschähe am besten *auf eidgenössischem Boden.* Ein einziger Versuch der Art ist aber kläglich gescheitert. In Ausführung von Art. 42, Abs. 2 der Bundesverfassung von 1874: „Die Bundesgesetzgebung wird gegen Doppelbesteuerung die erforderlichen Bestimmungen treffen", hat der Bundesrat im Jahre 1885 einen Gesetzesentwurf betreffend das Verbot der Doppelbesteuerung ausgearbeitet und den Kantonsregierungen vorgelegt. Bezüglich der Aktiengesellschaften entschied sich der Vorschlag für die Nichtzulassung der gleichzeitigen Besteuerung von Aktiengesellschaft und Aktionär. Darum schlug der Bundesrat eine Teilung des Steuerobjekts zwischen dem Domizil der Gesellschaft und dem des Aktionärs vor. Der Entwurf stiess auf entschlossenen Widerstand der sich in ihrer Steuersouveränität gefährdet fühlenden Kantonsregierungen und musste zurückgezogen werden. Die einzige spürbare Folge des Vorschlags war eine starke Beeinflussung der bezüglichen Steuergesetzgebung der Kantone Waadt und Glarus, die den bundesrätlichen Grundsatz teilweise durchführten. Seither ist nichts mehr geschehen, obwohl es an Anregungen nicht gefehlt hat.

Das *Bundesgericht,* das über Doppelbesteuerungskonflikte entscheidet, hat in ständiger Praxis den Standpunkt vertreten, dass in der gleichzeitigen Steuerbelastung von Aktiengesellschaft und Aktionär innerhalb der gleichen Steuerhoheit keine Doppelbesteuerung liege.

[1] *Steiger, J.* Zur Steuerstatistik des Schweiz. Städteverbandes über die Besteuerung der Aktiengesellschaften und Konsumgenossenschaften. Zürich 1909. S. 37.

Im Gegensatz zum Deutschen Reich erhebt der Bund von den Aktiengesellschaften keinerlei Abgaben.

Mir scheint nun, der gegenwärtige Moment sei durchaus dazu angetan, der Frage näher zu treten. Der Bund braucht vermehrte Einnahmen. Er will sie teilweise durch Verbrauchssteuern aufbringen. Unter den gegebenen Verhältnissen ist an die Einführung einer direkten Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen nicht zu denken. Wäre es da nicht unbegreiflich, ein Steuerobjekt, das sich so gut für eine einheitliche Besteuerung eignet, das von den Kantonen zudem kaum genügend ausgebaut werden kann, auf die Dauer brach liegen zu lassen? Die gegenwärtige Belastung der Aktiengesellschaften ist im allgemeinen sehr mässig. Während in Deutschland schon die Gründung beträchtliche Steuerleistungen erfordert, geschieht dies bei uns sozusagen frei und unbelastet. Der Bund schützt durch das Obligationenrecht die Aktiengesellschaft und ihre Teilhaber in ihren Rechten, während ein grosser Teil ihres Ertrags sehr wahrscheinlich ins Ausland abfliesst[1].

Eine eidgenössische Steuer müsste keineswegs so hoch sein, dass die Gefahr einer Abwanderung oder beträchtlichen Ueberwälzung der Steuer bestände und könnte doch erkleckliche Summen abwerfen.

Am geeignetsten erschiene mir eine eidgenössische Aktiengesellschaftssteuer nach den Grundsätzen der österreichischen Steuer, nach den Prinzipien des baselstädtischen Gesetzes oder auch entsprechend den Vorschlägen der Zürcher Handelskammer[2].

Auch eine durchschnittlich nur 5 %ige Verzinsung des Aktienkapitals vorausgesetzt, müsste eine eidgenössische Steuer nach österreichischer Gesetzgebung mindestens 16 Millionen Franken, nach baselstädtischer Gesetzgebung immer noch 7 bis 8 Millionen Franken abtragen. Selbstverständlich wäre der wirkliche Ertrag bedeutend höher, bezahlten doch 1913/14 488 schweizer. Aktiengesellschaften allein schon eine Durch-

---

[1] Ein flüchtiger Ueberblick zeigt uns eine ganze Anzahl von Aktiengesellschaften, deren Domizil in der Schweiz sich nur aus Steuerrücksichten erklärt. Oder wie käme der Kanton Glarus zu der „Aktiengesellschaft der Moskauer Textil-Manufaktur", der „Continentalen Bergwerksaktiengesellschaft", der „Russisch-Schweizerischen Kohlengruben A. G.", der „Schweizerisch-Amerikanischen Stickerei-Industriegesellschaft", der Kanton Basel-Stadt zur „Aktiengesellschaft der Russischen Seilfabriken am Schwarzen Meer"?

[2] Die Zürcher Handelskammer schlägt folgende *Gewerbesteuer* vor: Für Aktiengesellschaften und Erwerbsgenossenschaften mit Hauptsitz und Geschäftstätigkeit im Kanton Zürich beträgt die Gewerbesteuer halb so viel Prozente des Reingewinns als dieser Prozente des einbezahlten Aktien- oder Genossenschaftskapitals ausmacht. Im Minimum dagegen 2,5 % des Reingewinns, im Maximum 7,5 %.

schnittsdividende von 7,83 % des Aktienkapitals von 1470 Millionen Franken oder 115 Millionen Franken aus.

Eine Halbierung der Steuer zwischen Bund und Kantonen, bei Ausschaltung der kantonalen Besteuerung, hätte noch den Vorzug grösster Einheitlichkeit und müsste in ihrem Ergebnis auch die Kantone befriedigen. Es scheint mir, dass dieser Lösung auch die Gegner gleichzeitiger Besteuerung von Aktiengesellschaft und Aktionär zustimmen könnten, da es sich um eine dem gewöhnlichen Personalsteuergesetz entzogene Sondersteuer handelt.

Daneben wäre noch eine zweite Lösung denkbar in Anlehnung an die Stempelgesetzgebung im Deutschen Reich. Ich spreche dabei nicht einer Uebertragung der ganzen steuerlichen Musterkarte das Wort; aber einzelne dieser Reichssteuern liessen sich sehr gut auf unsere Verhältnisse übertragen. Ich denke in erster Linie an die 3 %ige *Stempelabgabe* bei Gründung, Fusionen oder Transaktionen von Aktiengesellschaften. 1912 wurden in der Schweiz gegründet 78 Gesellschaften mit einem Kapital von Fr. 34,228,500.—. Nur auf diese beschränkt ergäbe eine Gründungssteuer nach deutschem Vorbild die Summe von Fr. 1,026,855.—, ungerechnet sonstige Neubildungsvorgänge.

In zweiter Linie halte ich eine *modifizierte Talonsteuer* sehr wohl für geeignet, den Einnahmen des Bundes beigefügt zu werden. Sie müsste insofern verbessert werden, als sie die Abgabe von den Gewinnbeteiligungsscheinen je nach dem durchschnittlichen Ertrag der verflossenen 10 Jahre abstufen würde und vielleicht die Steuerpflicht auf die Aktiengesellschaften beschränkte. Die Gesellschaften würden ähnlich wie in Deutschland durch jährliche Rückstellungen die Steuer zum voraus bereitstellen und könnten auf diese Weise die Last sehr erträglich gestalten. Ein Minimalansatz von etwa ½ % des Aktienkapitals für Gesellschaften ohne Dividenden, anwachsend bis auf etwa 1½ %, je nach dem durchschnittlichen Ertrag, müsste im Laufe der zehnjährigen Periode mindestens eine Summe von 30 bis 40 Millionen Franken abwerfen.

Eine solche Abgabe hätte den Vorteil, dass sie die Kantone in ihrer eigenen Steuergesetzgebung frei liesse und ausserdem an Hand der jedes Jahr zu veröffentlichenden Bilanzen sehr leicht ohne grossen Beamtenapparat zu erheben wäre.

Ich enthalte mich bewusst detaillierter Vorschläge. Es kam mir darauf an, zu zeigen, dass hier ein Steuerobjekt vorhanden ist, das sich sehr wohl zu steuerlicher Heranziehung durch den Bund eignet, ohne dass irgendwie eine Schädigung berechtigter Interessen zu befürchten wäre.

Eine eidgenössische Besteuerung der Aktiengesellschaften, sei es in der Form einer Stempelabgabe, sei es durch eine Sondersteuer, bildet die notwendige Ergänzung einer Massenverbrauchsbesteuerung, da sie im Gegensatz zu dieser hohes Einkommen und Vermögen zu Leistungen heranzieht.

*

Es ist im Grunde kein schlechtes Zeichen, wenn die Ausgaben eines Staates stark anwachsen. Ein Land, das nicht stagniert, sondern den Aufgaben der Gegenwart und Zukunft gerecht werden will, braucht reiche Mittel. Unsere heutige Auffassung von den Pflichten des modernen Staates auferlegt diesem auch ernsthafte und reichliche Fürsorge auf dem Gebiete sozialer Hilfstätigkeit.

Wir verlangen, dass der Staat seine Bürger beschütze vor Krankheit und Elend im Alter, dass er sorge für Erziehung und Unterricht, dass er auch der Erwerbsunfähigen und Arbeitslosen gedenke. — Wollen wir das alles, dann müssen wir diesem Staat die Mittel dazu gewähren; aber nicht nach dem gefährlichen Grundsatz der Plutokratie: die Mittel, die man zur Hilfe der Armen benötigt, auch wieder den Taschen dieser gleichen Leute zu entnehmen. Des Schweizervolkes würdig ist, die Opfer sich aufzuerlegen vom Grundsatz demokratischer Solidarität aus im gerechten Verhältnis der Leistungsfähigkeit des einzelnen.

Curriculum vitae.

Ich, Fritz Hauser aus Basel, wurde am 3. Juli 1884 in Basel geboren als einziger Sohn des Friedrich Hauser und der Marie geborene Thurnheer. Nach Absolvierung der Primarschule besuchte ich die untere und die obere Realschule unserer Stadt und verliess die Mittelschule im Herbst 1902 nach bestandenem Maturitätsexamen.

Teils innerer Neigung, teils äussern Verhältnissen folgend, trat ich in die Fachkurse zur Ausbildung von Primarlehrern ein und legte im Frühjahr 1904 das Primarlehrerexamen ab. Während der Zeit meiner Berufsbildung wie auch in den folgenden Jahren besuchte ich Vorlesungen an der Universität Basel, und zwar vorwiegend solche mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung. Im Jahre 1906 wurde ich als Lehrer an der Knabenprimarschule Basel angestellt. Soweit meine Berufspflichten mir dazu Zeit liessen, setzte ich meine Studien an der Universität fort, bestand im Jahre 1908 das Mittellehrerexamen in den Fächern Mathematik, Physik und Geographie und wurde im folgenden Frühjahr als Lehrer an die Knabensekundarschule gewählt. Seither unterrichte ich an dieser Anstalt.

Von dem Zeitpunkt meiner Anstellung an wandte ich mich ausschliesslich nationalökonomischen Studien zu und besuchte die Vorlesungen und Uebungen der Professoren Dr. St. Bauer, Th. Kozak, J. Landmann und R. Michels.

Auf Anregung von Herrn Prof. Dr. Landmann beschäftigte ich mich seit dem Jahre 1913 mit den Problemen vorliegender Arbeit, die, gefördert durch seinen Rat und seine Unterstützung, auf Ende des Jahres 1914 abgeschlossen wurde. Ich spreche Herrn Prof. Dr. Landmann an dieser Stelle dafür meinen aufrichtigen Dank aus.

Meine Universitätslehrer waren die Herren Professoren Dr. St. Bauer, G. Braun, A. Fischer †, R. Flatt, M. Grossmann, E. Hagenbach-Bischoff †, A. Hagenbach, Fr. Heman, H. Kinkelin †, Th. Kozak †, J. Landmann, R. Michels, A. Riggenbach, G. Senn, O. Spiess.

Für die reiche Anregung und Belehrung sage ich allen meinen Lehrern herzlichen Dank.